

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE

Dissertation

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wolfram Diehl

Regierungsassessor aus Mainz

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554812_0079

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE

Dissertation

vorgelegt der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wolfram Diehl

Regierungsassessor aus Mainz



Berichterstatter:

Professor Dr. jur. Karl-Josef PARTSCH

Professor Dr. jur. Peter SCHNEIDER

Tag der mündlichen Prüfung:

27. Februar 1967

MEINEN ELTERN

INHALTSVERZEICHNIS	I - VI
Literaturverzeichnis	VII - XXXVI
Materialien	XXXVII - XXXVIII
Verfassungstextsammlungen	XXXIX - XLI
Abkürzungen	XLII - XLV

ERSTER TEIL EINLEITUNG 1

=====

§ 1	<u>GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG</u>	1
	I Die Fragestellung	1
	II Abgrenzung der Untersuchung	5
	III Gang der Untersuchung	10
§ 2	<u>DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG UND DIE LEHRE VON DER GEWALTENTEILUNG</u>	14
	I Gewaltenteilung und auswärtige Gewalt in neueren Verfassungen	14
	II Gewaltenteilung und Kündigungs- kompetenz in neueren Verfassungen	18
§ 3	<u>DIE ENDIGUNGSGRÜNDE VÖLKERRECHT- LICHER VERTRÄGE</u>	22

ZWEITER TEIL

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: DIE REGELUNG EINZELNER VERFASSUNGEN	28
--	----

§ 4 DAS DEUTSCHE VERFASSUNGSRECHT	28
--------------------------------------	----

A DIE VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHES VON 1871	28
---	----

I Lehrmeinungen	29
II Praxis im Reich	34
III Praxis Preußens und Bayerns	39
IV Mutuus consensus etc.	41

B DIE VERFASSUNG DES DEUTSCHEN REICHES VON 1919	42
---	----

I Lehrmeinungen	43
II Praxis	48
III Mutuus consensus etc.	49
IV Wiener Zollunion	53

C DAS GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDES- REPUBLIK DEUTSCHLAND	58
--	----

I Lehrmeinungen	59
II Praxis	72
III Mutuus consensus etc.	76

§ 5 DAS FRANZÖSISCHE VERFASSUNGSRECHT	79
--	----

A DAS FRANZÖSISCHE VERFASSUNGSRECHT VON 1871 - 1875	79
---	----

B DIE FRANZÖSISCHE VERFASSUNG VON 1875	83
---	----

I Lehrmeinungen	84
II Praxis	89
III Mutuus consensus etc.	97

III

	<u>Seite</u>
C DIE FRANZÖSISCHE VERFASSUNG VON 1946	102
I Lehrmeinungen	105
II Praxis	110
III Mutuus consensus etc.	113
D DIE FRANZÖSISCHE VERFASSUNG VON 1958	115
I Lehrmeinungen	116
II Praxis	119
§ 6 <u>DAS NIEDERLÄNDISCHE VERFASSUNGS-</u> <u>RECHT</u>	122
A DIE NIEDERLÄNDISCHE VERFASSUNG VON 1887	122
I Lehrmeinungen	123
II Praxis	126
III Mutuus consensus etc.	128
B DIE NIEDERLÄNDISCHE VERFASSUNG VON 1922	129
I Lehrmeinungen	132
II Praxis	135
III Mutuus consensus etc.	143
C DIE NIEDERLÄNDISCHE VERFASSUNG VON 1953/1956	147
I Praxis	165
II Mutuus consensus etc.	179

IV

	<u>Seite</u>
§ 7 <u>DAS SCHWEIZER VERFASSUNGSRECHT</u>	186
A DIE SCHWEIZER VERFASSUNG VON 1874	186
I Lehrmeinungen	192
II Praxis	200
III Mutuus consensus etc.	207
B DER EINTRITT DER SCHWEIZ IN DEN VÖLKERBUND	217
Die Regelung des Rücktritts von der Völkerbundsakte	220
§ 8 <u>DAS SPANISCHE VERFASSUNGSRECHT</u>	225
A DIE SPANISCHE VERFASSUNG VON 1931	225
B DIE REGELUNG DES RÜCKTRITTS VON DER VÖLKERBUNDSAKTE	229
 DRITTER TEIL ***** 	
DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: DIE RECHTS- UND SACHPROBLEMATIK	232
§ 9 <u>VERFASSUNGEN MIT AUSDRÜCKLICHER</u> <u>REGELUNG EINER MITWIRKUNG DES</u> <u>PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG</u>	232
I Gründe für die Einführung des Mitwirkungsrechtes	233
II Vom Mitwirkungsrecht erfaßte Vertragsarten	235
III Rechtliche Bedeutung der parlamen- tarischen Mitwirkung	238

IV	Praktische Bedeutung und Praktikabilität der parlamentarischen Mitwirkung	243
§ 10	VERFASSUNGEN OHNE AUSDRÜCKLICHE REGELUNG EINER MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG	249
I	Parlamentarische Mitwirkung beim Vertragsabschluß	249
II	Zu den Gründen, die für eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung de lege lata vorgebracht werden	253
III	Gründe, die de lege lata gegen eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung sprechen	256
IV	Allgemeine parlamentarische Kontrolle der Ausübung des Kündigungsrechtes	260
V	Anweisung der Regierung zur Kündigung?	261

VIERTER TEIL

	DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: STAATSRECHTLICHE UND VÖLKERRECHTLICHE BEDEUTUNG	267
--	---	-----

§ 11	DAS DEMOKRATISCHE PRINZIP UND DIE FORDERUNG NACH BEWEGLICHKEIT DER EXEKUTIVE BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKER- RECHTLICHER VERTRÄGE	267
------	--	-----

	<u>Seite</u>
I Der Interessengegensatz	267
II Folgerungen aus der Untersuchung	272
III Sonderfälle	287
 § 12 <u>MUTUUS CONSENSUS UND ANDERE DER</u> <u>KÜNDIGUNG SACHLICH NAHESTEHENDE</u> <u>FÄLLE DER BEENDIGUNG VÖLKERRECHT-</u> <u>LICHER VERTRÄGE</u>	300
 § 13 <u>DIE VERÖFFENTLICHUNG VON KÜNDI-</u> <u>GUNGSERKLÄRUNGEN</u>	305
 § 14 <u>VÖLKERRECHTLICHE BEDEUTUNG DER</u> <u>PARLAMENTERISCHEN MITWIRKUNG BEI</u> <u>DER KÜNDIGUNG</u>	308

LITERATURVERZEICHNIS

=====

Die einzelnen Quellen sind mit dem Namen des Autors, bei mehreren Abhandlungen des gleichen Autors mit seinem Namen und dem gesperrt geschriebenen Hauptwort aus dem Titel der Abhandlung zitiert.

AFFOLTER, Albert, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Zürich, 1904,
2. Aufl., Bern 1923

Der deutsch-schweizerische Niederlassungsvertrag. Zugleich ein Beitrag zur Lehre von den Staatsverträgen. AöR 6, 378 ff. (1891)

ANDERSON, Chandler, P., The extent and limitation of the treaty-making power under the Constitution.
AJIL 1 (1907), 636 ff.

ANDREAE, W. C. Beucker, Is goedkeuring der Staten-Generaal noodig voor opzegging van tractaten. Rechtsgeleerd Magazijn,
29. Jg. (1910), 450 ff.

ANGERER, Herrmann, Die Lehre von der auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland,
Diss. München 1958

ANSCHÜTZ, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919,
14. Aufl.
Teil 1, Berlin 1932
Teil 2, Berlin 1933

VIII

ANZILOTTI, Dionisio, Lehrbuch des Völkerrechts.
Bd. 1 - Einführung - Allgemeine Leh-
ren -, übersetzt von C. Bruns und
K. Schmid,
Berlin-Leipzig 1929

ARNDT, Adolf, Die Verfassung des Deutschen Rei-
ches vom 11. August 1919,
3. Aufl., Berlin 1927

ASUA, Luis Jimeriez de, Die Verfassung der spani-
schen Republik,
ZaöRV 3 (1933) Teil 1, 251 ff.

AUBERT, J. F., L'autorité, en droit interne, des
traités internationaux.
ZschwR NF 81 (1962), 265 ff.

BAADE, Hans W., Das Verhältnis von Parlament und
Regierung im Bereich der auswärtigen
Gewalt der Bundesrepublik Deutschland,
Hamburg 1962

BALLREICH, Hans, Zollunion.
Wörterbuch des Völkerrechts (Begründet
von Karl Strupp, herausgegeben von Hans
Jürgen Schlochauer),
Band III, 889 ff.,
Berlin 1962

Die französische Verfassungsreform
vom 7. Dezember 1954,
ZaöRV 1955/56, 277 ff.

BARANDON, Paul, Selbstbestimmungsrecht und An-
schlußverbot, Jahrbuch i. R. 9, 11 ff.

- BASDEVANT, Suzanne, Rapport-Commission de la compétence des tribunaux français dans les rapports internationaux, Bulletin de la Société d'études législatives, 1933, 127 ff.
- BASTID, Mme. Paul (= Suzanne), (Droit internationale public approfondi). Cours de droit international public approfondi, rédigé d'après les notes et avec autorisation de ..., Paris 1962
Licence 3^e année 1961 - 1962
- BAUER, R., Die niederländische Verfassungsänderung von 1956, betreffend die auswärtige Gewalt, ZaöRV 18, 137 ff.
- BERBER, Friedrich, Lehrbuch des Völkerrechts, •
Erster Band: Allgemeines Friedensrecht, München/Berlin 1962
- BILFINGER, Carl, Der Streit um die deutsch-österreichische Zollunion,
ZaöRV 3, Teil I, 163 ff.
- Die deutsch-österreichische Zollunion
vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, DJZ 1931, Sp. 1206 ff.
- BINDSCHEDLER, Rudolf L., Rechtsfragen der europäischen Einigung,
1954
- BISMARCK, Otto Fürst von, Gedanken und Erinnerungen, Bd. II,
Stuttgart/Berlin 1915

- BITTERMANN, M., Österreich und die Zollunion
(L'Autriche et l'union douanière),
Prague 1931
(Sources et Documents internationaux)
- BLECKMANN, Alfred, Die Mitwirkung des französischen Parlamentes bei Abschluß, Aufhebung und Änderung von Verträgen,
ZaöRV 1966, 310 ff.
- BLOCH, Joachim-Dieter, Der Abschluß von Staatsverträgen nach schwedischem Recht,
ZaöRV 1934, 25 ff.
- BLUM, Edgar, Le projet d'union douanière franco-belge sous la Monarchie de juillet,
Affaires étrangères, année 1^e (1931),
366 ff.
- BLUMER, J. J. -MOREL, J., Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts,
2. Aufl., 3 Bde.,
Basel 1877 - 1887
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung,
Berlin 1964
(Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 18)
- BOEHMER, Gerhard, Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht,
Köln, Berlin 1965
(Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 43)
- BONN, Moritz, The Austro-German Customs Union with Discussion,
International Affairs, 10 (1931), 460 ff.

- BORCHARD, Edwin M., The customs union advisory opinion,
AJIL 25 (1931), 711 ff.
- BOREL, Eugène, La neutralité de la Suisse au sein
de la Société des Nations,
Rev. g. d. i. p. 27 (1920), 153 ff.
- BOSSARD, Damian K., Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat - Eine Studie über das Prinzip der Gewaltentrennung im schweizerischen Bundesstaat -
Diss. Zürich, 1909
- BRENNER, E., Das Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung bei Staatsverträgen, Diss. Bern, 1918
(Abhandlung zum schweizerischen Recht, Heft 86)
- BRIERLY, J. L., The Advisory Opinion of the Permanent Court on the Customs Régime between Germany and Austria,
ZaöRV 3 (1933), Teil I, 68 ff.
- BRUNS, Viktor, Deutschlands Gleichberechtigung als Rechtsproblem,
Berlin 1934
(Schriften der Akademie für Deutsches Recht Nr. 3)
- BURCKHARDT, Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931
- Die staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge,
ZschwR NF 34 (1915), 145 ff.

- BURDEAU, Georges, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,
8. Aufl.,
Paris 1959
- BURGERS, J. H., Stilzwijgende goedkeuring zonder stilzwijgen,
Nederlands Juristenblad, 8. 1. 1954,
No. 2, 43 f.
- BURNS, Josephine Joan, Conditions of Withdrawal
from the League of Nations,
AJIL 29 (1935) 40 f.
- CARSTENS, Karl, Die kleine Revision des Vertrages
über die europäische Gemeinschaft für
Kohle und Stahl,
ZaöRV 21 (1961), 1 ff.
- CAVARE, Louis, Le droit international public positif,
2 Bände,
Paris 1951,
2. Aufl., Paris 1961/62
- CHAILLEY, Pierre, La nature juridique des traités
internationaux selon de droit contemporain,
Thèse Paris 1932
- COCATRE-ZILGIEN, André, La Constitution de 1958.
Droit international, Relations extérieures
et Politique étrangère,
Annuaire Français de Droit International
4 (1958), 645 ff.
- CONZE, Wilhelm, Die Zeit Wilhelms II. und die Wei-
marer Republik, Deutsche Geschichte
1890 - 1933,
Tübingen/Stuttgart 1964

CORWIN, Edward S., The President's Control
of Foreign Relations,
Princeton/London/Oxford 1917

The President, Office and Powers,
1787 - 1957, New York 1957

CRANDALL, Samuel B., Treaties, their Making and
Enforcement,
2. Aufl.,
Washington D. C. 1916

DAHM, Georg, Völkerrecht,
3 Bände,
Stuttgart 1958 - 61

DAMBITSCH, Ludwig, Die Verfassung des Deutschen
Reiches mit Erläuterungen,
Berlin 1910

DEHAUSSY, Jacques, Les traités (Validité temporelle
des effets des traités: extinction, sus-
pension et révision des traités),
Juris-Classeur de Droit International
Volume 1, Fascicule 12 D

DELBEZ, Louis, Manuel de droit international
public, 2. Aufl.,
Paris 1951

Les principes généraux du droit
international public, Droit de la paix,
droit préventif de la guerre,
3. Aufl.,
Paris 1964

DUVERGER, Maurice, Manuel de Droit Constitutionnel
et de la Science Politique,
5. Aufl.,
Paris 1948

DUYNSTEE, F. J. F. M., Grondwetsherziening 1953,
De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de grondwet,
Deventer 1954

EICHENBERGER, Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde,
Diss. Bern 1948

ERADES, L., De voorstellen tot herziening der
Grondwetsbepalingen betreffende het buitenlandse beleid
(Rechtsgeleerd) Magazijn Themis, 1952,
170 ff.

Waar volkenrecht en Nederlands
staatsrecht elkaar raken,
Haarlem 1949

ERADES, L. - GOULD, Wesley L., The Relation between International Law and Municipal Law in the Netherlands and in the United States, Leyden/New York 1961

EYSINGA, Willem Jan Marie van, Proeve eener inleiding tot het Nederlandsche tractatenrecht,
Diss. 's-Gravenhage 1906

FACHIRI, Alexander P., The Austro-German customs case. The British Year Book of International Law 1932, 68 ff.

FITZMAURICE, Gerald Gray, The general principles of international law,
R. d. C. 92 (1957) II, 1 ff.

FLEINER, F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht,
Tübingen 1923

FLEINER, F. - GIACOMETTI, Z., Schweizeri-
sches Bundesstaatsrecht,
Zürich 1949

FLEISCHMANN, Max, Staatsverträge,
Wörterbuch des Deutschen Staats- und
Verwaltungsrechts (gegründet von
K. F. von Stengel, herausgegeben von
M. Fleischmann),
2. Aufl.,
Tübingen 1914

FORSTHOFF, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
Erster Band, Allgemeiner Teil,
8. Aufl.,
München/Berlin 1960

FRANGULIS, A. F., Théorie et pratique des traités
internationaux,
Académie diplomatique international
Année 8 (1934) no. 2, 3, 4

FREYMOND, Pierre, La ratification des traités et
le problème des rapports entre le droit
international et le droit interne.
Thèse Lausanne 1947

FRIESENHAHN, Ernst, Parlament und Regierung im
modernen Staat, Bericht für die Tagung
der deutschen Staatsrechtslehrer am
10./11. Oktober 1957 in Berlin,
VVDStrRl Heft 16 (1958)

FRISCH, von, Staatsverträge,
Wörterbuch des Völkerrechts und der
Diplomatie,
Bd. 2,
Berlin/Leipzig 1925

- GARNER, James W. - JOBST, Valentin III, The
Unilateral Denunciation of Treaties
because of Alleged Non-Performance
by Another Party or Parties,
AJIL 29 (1935) 569 ff.
- GEHL, Jürgen, Austria, Germany and the Anschluß,
London 1963
- GEORG, Edvard, Le contrôle du peuple sur la
politique extérieure,
Genève 1916
- GLUM, Friedrich, Das Regierungssystem in Deutsch-
land, Großbritannien und Frankreich,
2. Aufl.,
1966
- GOOS, C. - HANSEN, H., Das Staatsrecht des König-
reichs Dänemark,
Tübingen 1913
(Das öffentliche Recht der Gegenwart,
Bd. 20)
- GREWE, Wilhelm, Die auswärtige Gewalt der Bundes-
republik, Bericht zur Tagung der deut-
schen Staatsrechtslehrer in Bonn am
15./16. Oktober 1953,
VVDStrRl Heft 12 (1954)
- GUGGENHEIM, Paul, Lehrbuch des Völkerrechts. -
Unter Berücksichtigung der internatio-
nalen und schweizerischen Praxis,
2 Bände,
Basel 1948/1951
- Traité de droit international public
(Avec mention de la pratique internatio-
nal et suisse),
2 Bände,

Genève 1953/54 (Überarbeitung der
deutschen Fassung)

GUGGENHEIM, Paul - MAREK, Krystina,
Völkerrechtliche Verträge,
Wörterbuch des Völkerrechts (Begrün-
det von Karl Strupp, herausgegeben von
Hans Schlochauer),
2. Aufl.,
Band III,
Berlin 1962

GUT, Hugo, Das fakultative Referendum in Staats-
vertragsmaterien,
Diss. Zürich 1940

HACKWORTH, Green Haywood, Digest of International
Law, 5 Bände,
Washington 1940 - 1943

HAFTER, W., Der Einfluß der Bundesversammlung auf
die Verwaltung der auswärtigen Angele-
genheiten,
Diss. Aarau 1931

HATSCHEK, Julius, Deutsches und preußisches
Staatsrecht,
Bd. 2,
Berlin 1923

Völkerrecht als System rechtlich
bedeutsamer Staatsakte,
Leipzig/Erlangen 1923

HAURIOU, André, Trouverons-nous une solution satis-
faisante pour les pouvoirs du Conseil de
la République?
in: La Constitution de la IV^e République
- Etudes Juridiques - No. 3 - 4,
Mars - Avril 1954

HEILBORN, Paul, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz,
AöR 12 (1897), 141 ff.

HIS, E., Die rechtliche Geltung der Staatsverträge,
ZschwR NF 34 (1915), 437 ff.

L'HOMME, Jean, L'union douanière austro-allemande,
Rev. g. d. i. p. 38 (1931), 466 ff.

HUART, F. J. A., Grondwetsherziening 1917 en 1922,
Arnhem 1925

HUDSON, Manley C., The Spanish Constitution of 1931,
AJIL 26 (1932), 579 ff.

International Agreements,
The foreign relations law of the United
States, A restatement, Tentative draft
no. 3, May 4, 1959, Part II
(The American Law Institute)
Philadelphia 1959

JELLINEK, Georg, Gesetz und Verordnung,
Freiburg 1887,
Neudruck Tübingen 1919

Allgemeine Staatslehre,
3. Aufl., 6. Neudruck,
Darmstadt 1959

KALMTHOUT, A. M. van, De gewijzigde Grondwet-
bepalingen betreffende de buitenlandse
betrekkingen,
Ars aequi, oktober - november 1957
(7, no. 1, 2), 1 ff., 29 ff.

KATH, Werner, Die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Gestalt des dänischen Regierungssystems - Eine rechtsvergleichende Studie -
Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 40 (1938)

KAUFMANN, Erich, Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika,
Leipzig 1908
(Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, Band VII, Heft 1)

Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof,
Berlin 1920
(Gesammelte Schriften, Band I, 309 ff.
Göttingen 1960)

KINGSBURY, Howard Thayer, The Refusal of the President to Give Notice of Termination of Certain Treaty Provisions and the Jones Act,
AJIL 15 (1921), 39 ff.

KISS, Alexandre Charles, L'extinction des traités dans la pratique française,
Annuaire Français de Droit International, 5 (1959), 784 ff.

Note de jurisprudence française,
Annuaire Français de Droit International, 6 (1960), 1034 f.

Répertoire de la pratique française en matière de droit international public,
Band 1,
Paris 1962

KOVAR, R. - BLOCH, G. Ph., Exécutif et législatif dans la Constitution de la 5^{ème} République,
JÖRG NF 8 (1959), 215 ff.

- KRANENBURG, R., Het Nederlandse Staatsrecht,
8. Aufl. unter Mitwirkung von
J. L. Kranenburg,
Haarlem 1958
- KRAUS, H., Verwaltungsfunktionen der Legislative
auf dem Gebiet der auswärtigen Angele-
genheiten, Handbuch des Deutschen
Staatsrechts, herausgegeben von An-
schütz-Thoma,
Band 2,
Tübingen 1932
- KROPFF, Bruno, Abschluß und Vollzug von Staatsver-
trägen nach der französischen Verfassung
von 1946,
Diss. Münster 1952
- KRÜGER, Herbert, Allgemeine Staatslehre,
Stuttgart 1964
- KRULIS-RANDA, Jan, Das deutsch-österreichische
Zollunionsprojekt von 1931,
Diss. Zürich 1955
- KUNDERT, Ralf, Völkerrechtlicher Vertrag und Staats-
vertragsgesetz im schweizerischen Recht,
Diss. Zürich 1919
- KUNZ, Josef, Das österreichisch-deutsche Zollunions-
projekt vor dem Ständigen Internationalen
Gerichtshof,
Die Friedenswarte, 31. Jg. (1931), 196 f.
- LABAND, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,
4. Aufl., 4 Bände,
Tübingen/Leipzig 1901

LAFERRIERE, Julien, Manuel de droit constitutionnel, 2. Aufl.,
Paris 1947

LAMPERT, Ulrich, Schweizerisches Bundesstaatsrecht,
Zürich 1918

LISZT, Franz von, Das Völkerrecht, systematisch dargestellt von . . . ,
12. Aufl., bearbeitet von Max Fleischmann,
Berlin 1925

LOCKE, John, Two treatises of Civil Government

LOUTER, J. de, Der Haager Spruch zur Zollunion,
DJZ 1931 Sp. 1418 ff.

MARLAND, Paul, Les Principes de la Constitution, Espagnole de 1931,
Paris 1935

MAU, Herrmann - KRAUSNICK, Helmut, Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit
1933 - 1945,
Tübingen/Stuttgart 1961

MAUNZ, Theodor - DÜRIG, Günter, Grundgesetz,
München/Berlin Stand 1964
(Loseblatt)

MENZEL, Eberhard, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, Bericht zur Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn am 15. und 16. Oktober 1953,
VVDStrRl Heft 12 (1954), 179 ff.

Die Geltung internationaler Verträge
im innerstaatlichen Recht,

Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Sonderveröffentlichung, 401 ff.

Deutsche Landesreferate zum 6. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Hamburg 1962,
Tübingen 1962

Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts,
AöR 79, 326 ff.

MESTRE, A., Les traités et le droit interne,
R. d. C. 38 (1931), 248 ff.

METALL, Rudolf Aladár, Die Regelung der zwischenstaatlichen und völkerrechtlichen Beziehungen in der neuen spanischen Verfassung, Zeitschrift für Politik, 22 (1933), 682 ff.

MEYER, Georg - ANSCHÜTZ, Gerhard, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts,
6. Aufl.,
Leipzig 1905

MICHELET, Jules, Geschichte der französischen Revolution,
Bearbeitet und herausgegeben von Friedrich M. Kirchheim nach der Übersetzung von Richard Kühn,
Band 1 - 2,
Wien/Hamburg/Zürich (Gutenberg-Verlag)

MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, Chronique Constitutionnelle, La nouvelle Constitution Espagnole,
Revue politique et parlementaire, année 39, tome 150, no. 446 du 10 janvier 1932, 127 ff.

Communication sur la nouvelle constitution espagnol,
Bulletin de la Societé de législation comparé,
1932/33, 84 ff.
(jetzt: Revue internationale de Droit comparé)

Droit constitutionnel international,
Paris 1933

La technique parlementaire des relations internationales,
R. d. C. 56 (1936), 219 ff.

MONTESQUIEU, Charles de, De l'esprit des Loix

MOORE, John Basset, A Digest of International Law,
Band 5,
Washington 1906

MOSLER, Herrmann, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 29, Köln/Berlin 1954
(Festgabe für Carl Bilfinger)

Internationale Organisationen und Staatsverfassung,
Festschrift für H. Wehberg,
Frankfurt (M) 1956

Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte - Vortrag -
Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 32/33 (1957)

Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen,
Festschrift für Richard Thoma,
Tübingen 1950

MOUSKHELY, M., Le traité et la loi dans le système constitutionnel français de 1946,
ZaöRV 13 (1950/51), 98 ff.

MÜLLER, Hans Manfred, Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik,
Diss. Zürich 1944

MÜNCH, Fritz, Vereinte Nationen
(Strupp-Schlochauer),
Wörterbuch des Völkerrechts,
Band 3,
Berlin 1962

MÜLLER-MEININGEN, Ernst, Zolltarif-Reichsverfassung - Geschäftsordnung - Anhang: Die Kündigung der Handelsverträge ohne Zustimmung des Reichstages,
Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1902, 733/4

MUULS, F., Le traité international et la constitution belge,
Revue de droit international et de législation comparée (herausgegeben von de Visscher, Jg. 61 (1934), 451 ff.

NGUYEN, Quoc Dinh, La Constitution de 1958 et le droit international,
Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger, 75 (1959), 515 ff.

NIBOYET, J. P., Anmerkung zum Urteil der Cour de Cassation vom 10. 2. 1948,
Rev. c. d. i. p. 37 (1948), 477 f.

Anmerkung zum Urteil des Cour de
Paris vom 28. 1. 1926,
Recueil général des lois et des arrêts,
(J. B. Sirey), 1927 II, 1 ff.

La constitution nouvelle et cer-
taines dispositions de droit international,
Recueil Dalloz de doctrine de jurispru-
dence et de législation - Hebdomadaire -
1946 - Chronique, 89 f.

La législation des loyers en France,
Le droit constitutionnel et le droit inter-
national,
Rev. d. i. p. 1929, 592 ff.

La séparation des pouvoirs et les
Traités diplomatiques,
Mélanges R. Carré de Malberg,
Paris 1933

NIPPOLD, Otfried, Der völkerrechtliche Vertrag,
seine Stellung im Rechtssystem und seine
Bedeutung für das internationale Recht,
Bern 1894

NOEL, Marc, De l'autorité des traités comparée
à celle des lois,
Paris 1921

NOLDE, Baron Boris, Le problème international de
l'union douanière austro-allemande,
Rev. g. d. i. p. 39 (1932), 261 ff.

OPPENHEIM, L. - LAUTERPACHT, H., International
Law - A Treatise Vol. 1 - Peace -
7. Aufl.,
London 1948

- ORELLI, Konrad von, Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im schweizerischen Bunde,
Diss. Zürich 1947
- OD, P. J., Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden,
2 Bände,
Zwolle 1947 - 1954,
Deel II - Supplement -
De grondwetsherziening van 1953
- PANHUY, Jonkheer, H. F. van, The Netherlands Constitution and International Law,
AJIL 47 (1953), 537 ff.
- Pays - Bas, La révision récente des disposition constitutionnelles relatives aux relations internationales,
Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger,
Année 61 (1955), 330 ff.
- PARTSCH, Karl Josef, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht - Überprüfung der Transformationslehre, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 6,
Karlsruhe 1964
- Parlament und Regierung im modernen Staat, Bericht zur Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer am 10./11. Oktober 1957 in Berlin,
VVDStrRl Heft 16 (1958)
- PFEIFER, Helfried, Die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen in Österreich - Ihre innerstaatliche Wirksamkeit - Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 12 (1962/63), 1 ff.

PFLOESCHNER, Fred, Les dispositions de la Constitution du 27 octobre 1946 sur la Primauté du droit international et leur effet sur la situation des étrangers en France sous la IV^e République,
Thèse, Genève/Paris 1961

PFLUGER, Franz, Die einseitigen Rechtsgeschäfte im Völkerrecht,
Diss. Freiburg (i. Ue.) 1936

PICCARD, Colette, Der Abschluß internationaler Verträge durch den schweizerischen Bundesrat,
Diss. Zürich 1938

PIERRE, Eugène, Traité de droit politique, électoral et parlementaire,
- Supplément -
5. Aufl.,
Paris 1924

PILLET, A., Anmerkung zum Urteil des Tribunal des Commerce de la Seine vom 20. 5. 1925 und der Cour d'Appel de Paris vom 28. 1. 1926 und der Cour de Douai vom 6. 2. 1926,
Rev. d. i. p. 1926, 245 ff.

PINÖSCH, Otto, Die Verteilung der Kompetenzen zum Abschluß von Staatsverträgen in der Schweiz,
Diss. Borna/Leipzig 1906

PINTO, Roger, Eléments de droit constitutionnel,
2. Aufl.,
Lille 1952

PITAMIC, Leonidas, Die parlamentarische Mitwirkung
bei Staatsverträgen in Österreich,
Wien/Leipzig 1915
(Wiener Staatswissenschaftliche Studien,
Band 12, Heft 1)

POSADA, Adolfo, Chronique constitutionnelle
d'Espagne,
Rev. d. p. s. p. Année 48 (1931), 811 ff.

La Constitution de la République
espagnole du 9 décembre 1931,
Rev. d. p. s. p. Année 49 (1932), 359 ff.

Spanisches Staatsrecht,
Tübingen 1914
(Das öffentliche Recht der Gegenwart,
Band 24)

POT, Combertus Willem van der, Handboek van het
Nederlands staatsrecht,
7. Aufl. (zusammen mit A. M. Donner)
Zwolle 1962

PRELOT, Marcel, Institutions Politiques et
Droit Constitutionnel,
3. Aufl.,
Paris 1963

Précis de Droit Constitutionnel,
Paris 1949

PREUSS, Lawrence, The relation of international law
to internal law in the french constitutional
system,
AJIL 1950, 641 ff.

RAALTE, Ernst van, De Grondwet - Wijzingen
van 1948 (en) 1953 en 1956,
3 Bände
Alphen aan den Rijn 1948, 1954, 1957

The Parliament of the Kingdom
of the Netherlands,
The Hague 1959

De regeling der buitenlandse
betrekkingen in de Nederlands Grondwet,
Medelingen van de Nederlandse Vereni-
ging voor Internationaal Recht, 1955,
no. 34, 1 ff.

RAUCHHAUPT, Fr. W. von, Zur Entstehungsgeschichte der republikanischen Verfassung Spaniens vom 9. Dezember 1931, Ibero-amerikanisches Archiv, Jg. 6 (1932/33), 1 f.

REEVES, Jesse S., The Jones Act and the Denunciation of Treaties, AJIL 15 (1921), 33 ff.

REICHLIN, Kurt und ROHR, Rudolf, Notwendiger Ausbau des Staatsvertragsreferendums, in Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik Nr. 84 vom 25. 5. 1965

Research in International Law - Under Auspices of the Faculty of the Harvard Law School, AJIL 29 (1935), Supplement

RIESS, Alfons, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrecht, Breslau 1904 (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 10)

ROLIN, Henri, Les Principes de droit international public, R. d. C. 1950 II, 305 ff.

ROUSSEAU, Charles, La Constitution et les
Traités, in: La Constitution de la IV^e
République - Etudes Juridiques - No.
3 - 4, Mars - Avril 1954

Cours de droit international public,
Rédigé d'après les notes et avec
l'autorisation de ... ,
Paris 1954
(Les Cours de droit, Licence 3^e année
1953/54)

Droit International Public,
Paris 1953

Droit International Public
Approfondi, 2. Aufl.,
Paris 1961

Principes Généraux de Droit Inter-
national Public,
Band 1,
Paris 1944

La ratification des traités en
France depuis 1946,
L'évolution du droit public,
Etudes offertes à Achille Mestre
(Sirey) 1956

Le régime actuel de la conclusion et
de la publication des traités diplomatiques
(suivi de discussion),
Travaux du Comité français de droit
international privé, 149 ff.
Paris 1955

La théorie générale des traités inter-
nationaux, Cours de droit international
public rédigé d'après les notes et avec
l'autorisation de ... ,
Paris 1959
(Les Cours de droit)

SALIS, L. R. von, Schweizerisches Bundesrecht,
2. Aufl.,
Band 2,
Bern 1903

SALIS, L. R. von - BURCKHARDT, Walther,
Schweizerisches Bundesrecht
(Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung),
Band 4,
Frauenfeld 1931

SCELLE, Georges, Droit international public,
Manuel élémentaire,
Paris 1944

Manuel de droit international public,
Paris 1948

Règles générales du droit de la paix,
R. d. C. 46 (1933, IV), 331 ff.

SCHIFFMANN, Guenther, Die Frage der Mitwirkung
der parlamentarischen Körperschaften
bei der Aufhebung völkerrechtlicher Verträge,
Untersuchungen zur vertrags-
schließenden Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland,
Diss. Tübingen 1962

SCHLOCHAUER, Hans-Jürgen, Öffentliches Recht,
Karlsruhe 1957

SCHMITT, Carl, Verfassungslehre,
4. Aufl., Unveränderter Nachdruck der
1. Aufl. von 1928,
Berlin 1965

SCHMITZ, Ernst, Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht, Bericht für den internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung a.
2. - 6. August 1932,
ZaöRV 3 (1933), I, 313 ff.

SCHNEIDER, Peter, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart,
AöR 82, 1 ff.

SCHOEN, Die völkerrechtliche Bedeutung staatsrechtlicher Beschränkungen der Vertretungsbefugnis der Staatsoberhäupter beim Abschluß von Staatsverträgen,
ZfVR 5, 400 ff.

Staatsverträge - 4. Völkerrechtliche und staatsrechtliche Geltung,
Wörterbuch des Völkerrechts (Strupp),
Band 2,
Berlin/Leipzig 1925

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz, Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, The International and Comparative Law Quarterly, 12, I (1963), 88 ff.

SELIGMANN, Ernst, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge,
Freiburg i. B. 1890
(Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag II)

SETHE, Paul, Die großen Tage
von Mirabeau bis Bonaparte,
München 1965

SIBERT, Marcel, Traité de droit international public,
Le droit de la paix,
2 Bände,
Paris 1951

SIOTTO-PINTOR, Manfred, Traités internationaux et
droit interne,
Rev. g. d. i. p. 42 (1935), 3^e série tome
IX, 521 ff.

STELZIG, Friedrich, Die Zuständigkeit des Bundesta-
ges für die Kündigung von Staatsverträ-
gen nach geltendem Staatsrecht,
Diss. Bonn 1957

STIER-SOMLO, Fritz, Staatsverträge,
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
(herausgegeben von F. Stier-Somlo und
A. Elster),
Band 5,
Berlin/Leipzig 1928

STOWELL, Ellery C., The denunciation of the Ameri-
can-Hellenic extradition treaty,
Cumulative digest of international law and
relations, 21. 11. 1933, Vol. 3, n. 32 - 33,
69 ff.

STRUPP, Karl, Völkerrechtliche Vorschriften in der
Verfassung der spanischen Republik,
Die Friedenswarte, 1932, 264 f.

TOPF, Erich, Die Kündigung von Verträgen des Deut-
schen Reichs mit auswärtigen Staaten,
AöR 59 (1931), 343 ff.

TREVIRANUS, Hans D., Außenpolitik im demokrati-
schen Rechtsstaat,
Tübingen 1966

- TRIAS de BES, J. M., La vie internationale de
l'Espagne, La Vie Juridique des Peuples,
Bibliothèque de droit contemporain, sous
la direction de Lévy-Ullmann et Mirkine -
Guetzévitch,
V. Espagne,
Paris 1934
- TRIEPEL, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht,
Leipzig 1899,
Fotomechanischer Nachdruck, Meisen-
heim (Glan) 1958
- TRINKLER, B., Der Abschluß von Staatsverträgen in
der Schweiz,
Diss. Bern 1954
- TSATSOS, Dimitris, Die Unzulässigkeit der Kumula-
tion von Bundestags- und Bundesratsman-
dat, Tübingen 1965
(Recht und Staat in Geschichte und Gegen-
wart 310/311)
- ULLMANN, Ernst von, Völkerrecht,
Tübingen 1908
(Das öffentliche Recht der Gegenwart,
Band 3)
- UNGER, Marta, Wird völkerrechtlich gebotenes Lan-
desrecht vom Wegfall des zugrunde liegen-
den Völkerrechts berührt,
Diss. Frankfurt (M) 1937
- VALI, Franz (Ferenc Albert), Die deutsch-österrei-
chische Zollunion vor dem Ständigen In-
ternationalen Gerichtshof,
Wien 1932

- VEDEL, Georges, Manuel élémentaires de droit constitutionnel,
Paris 1949
- VERDROSS, Alfred, Völkerrecht,
5. Aufl., Unter Mitarbeit von Stephan Verosta und Karl Zemanek,
Wien 1964
- VERZIJL, J. H. W., Nederland, Rusland en het rechts-
vorderingstractaat,
Weekblad van het recht, 11. 1. 1926, 1 f.
- VISSCHER, Charles de, Théories et réalités en droit international public,
3. Aufl.,
Paris 1960
- WALZ, Gustav Adolf, Völkerrecht und staatliches Recht,
Stuttgart 1933
- WEBER, Werner, Spannungen und Kräfte im west-
deutschen Verfassungssystem,
2. Aufl.,
Stuttgart 1958
- Die Teilung der Gewalten als
Gegenwartsproblem,
in: Festschrift für Carl Schmitt,
Berlin 1959
- WEHBERG, Hans, Die deutsch-österreichische Zollunion
vor dem Völkerbund,
Die Friedenswarte, Jg. 31 (1931), 161 f.
- WEIL, Bruno, Die Mitwirkung der Volksvertretung bei
Staatsverträgen,
Diss. Würzburg 1906

WENGLER, Wilhelm, Völkerrecht,
Band 1,
Berlin 1964

WIJTHOFF, W. F., De Staatsinrichting van Neder-
land,
2. Aufl.,
Haarlem 1923

WILLEMS, J. H., De grondwetsherziening 1953
(Buitenlands beleid),
Ijmniden 1953

WILLOUGHBY, Westel Woodbury, The constitutional
law of the United States,
2. Aufl.,
Band 1,
New York 1929

WRIGHT, Quincy, The control of american foreign
relations,
New York 1922

Treaties and the constitutional separa-
tion of powers in the United States,
AJIL 12 (1918), 64 ff.

ZELLE, Claus, Die völkerrechtliche Bedeutung der
parlamentarischen Mitwirkung zum Ab-
schluß von Staatsverträgen,
Diss. Münster 1957

ZIMMERMANN, Erich, Die Neuregelung der auswärtigen
Gewalt in der Verfassung der Niederlande,
ZaöRV 15, 164 ff.

MATERIALIEN

Zitiert mit dem gesperrt geschriebenen Hauptwort

Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948
(Herausgegeben vom Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen),
München 1948

Berichte der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung 1919 Nr. 21,
Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches,
Berlin 1920

Eindrapport van de commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal in zake hetbuitenlands beleid,
s'Gravenhage 9. Juli 1951

Handelingen over de herziening der Grondwet van 1815 (1887), uitgegeven onder toezicht van
H. J. ROMEYN,
2 Bände,
s'Gravenhage 1907/1916

Interim - Rapport van der Staatskommissie tot herziening van de grondwet, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 April 1950,
No. 25,
s'Gravenhage 1951

Der Kampf um den Wehrbeitrag,

1. Halbband; Die Feststellungsklage,
München 1952

(Veröffentlichungen des Instituts für
Staatslehre und Politik e. V. in Mainz,
Band 2)

Laws and Practices concerning the Con-
clusion of Treaties with a select biblio-
graphy on the law of treaties,
UN/St/Leg/Ser. B/3,
New York 1953

Parlamentarischer Rat - Verhandlungen des
Hauptausschusses,
Bonn 1948/49

Séances de la Commission de la Constitution
- Comptes rendue analytiques -
(Assemblée nationale constituante,
élue le 2 juin 1946),
Paris 1946

Travaux préparatoires de la Constitution du 4
octobre 1958,
Vol. 1, Avis et débats du Comité con-
sultatif constitutionnel,
Paris 1960

VERFASSUNGSTEXTSAMMLUNGEN

ADAMOVICH, Ludwig, Die Bundesverfassung samt Ausführungs- und Nebengesetzen,
8. Aufl.,
Wien 1953

BRORSEN, W., Die Verfassungen der Erde in deutscher Sprache nach dem jeweils neuesten Stand,
1. Lieferung Tübingen 1950,
2. Lieferung Tübingen 1951

Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Mit den Änderungen bis zum 1. Juni 1948,
Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei

The constitution of Sweden,
Documents published by the Royal Ministry of Foreign Affairs,
New Series II 4,
Stockholm 1954

DARESTE, F. R., Les constitutions modernes,
1. Aufl.,
Paris 1883
4. Aufl.,
Paris 1929

Dokumente-Verfassungsregister -
Herausgeber: Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Hamburg,
Heft XIV, Teil I : Deutschland (Menzel, Grolz, Hecker)
Heft XIX, Teil II: Europa (Menzel, Grolz, Hecker)

DUGIT, MONNIER, BONNARD, BERLIA,
Les Constitutions et les principales
lois de la France 1952

Everyman's United Nations,
6. Aufl.,
New York 1959
(Satzung der Vereinten Nationen)

FRANCK, Georg, Die Verfassung der Niederlande
nach dem heutigen, zuletzt 1922 verän-
derten Stand,
Köln 1928
(Staatsverfassungen Nr. 10)

FRANZ, Günter, Staatsverfassungen,
2. Aufl.,
Darmstadt 1964

GIACOMETTI, Z., Das öffentliche Recht der Schweize-
rischen Eidgenossenschaft,
2. Aufl.,
Zürich 1938

MIRKINE-GUETZEVITCH, B., Les Constitutions
Européennes,
2 Bände,
Paris 1951

POSENER, Paul, Die Staatsverfassungen des Erdballs,
Berlin 1909

Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit,
Band 1,
Tübingen 1949

SCHÄTZEL, Walter, Die französische Verfassung
von 1946 nebst dem abgelehnten Verfas-
sungsentwurf vom 5. Oktober 1946,
Mainz 1948
(Studenten der Johannes Gutenberg-
Universität in Mainz)

ZURCHER, Arnold, John, Verfassungen nach dem
zweiten Weltkrieg,
Meisenheim (Glan) 1956

ABKÜRZUNGEN

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
AJIL	The American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
Annual Digest	Annual Digest and Reports of Public International Law Cases (Lauterpacht)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Sammlung der Eidgenössischen Gesetze. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BO	Bulletin officiel des Décrets du Congrès national de la Belgique et des Arrêtés du Pouvoir Exécutif
Bsp.	Beispiel
BT-GO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 28. 1. 1952 i. d. F. vom 16. 2. 1965, BGBI. 1965 I 62
Bundesblatt	Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfG	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CPJI	Cour Permanente de Justice International

DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DR	Deutsches Recht
Drs.	Drucksachen
Feuille	Feuille Fédérale de la confédération Suisse (Französische Ausgabe des Bundesblatts)
ff.	folgende Seiten
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
gl. A.	gleicher Auffassung
GS	Gesetzsammlung für die Königlich Preussischen Staaten
Hand	Verslag der Handelingen van de beide Kamers der Staten-Generaal I : 1. Kamer II: 2. Kamer
h. M.	herrschende Meinung
HRR	Höchstrichterliche Rechtsprechung
Jaarboek	Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
Jahrbuch i. R.	Jahrbuch für internationales Recht
Jg.	Jahrgang
JO	Journal officiel
JöRG	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Journal d. i.	Journal du droit international
MdR	Mitglied des Reichstages
m. E.	meines Erachtens
M. v. A.	Memorie van Antwoord
M. v. T.	Memorie van Toelichting
NF	neue Folge
O. N. U.	Organisations des Nations Unies

PCIJ	Permanent Court of International Justice
Rev. d. i. p.	Revue de droit international privé
Rev. d. p. s. p.	Revue de droit public et de la science politique
Rev. c. d. i. p.	Revue critique de droit international privé
Rev. f. s. p.	Revue française de science politique
Rev. g. d. i. p.	Revue générale de droit international public
R. d. C.	Recueil des Cours. Académie de droit international
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rspr.	Rechtsprechung
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871
s.	siehe
S.	Seite
S. d. N. - JO	Société des Nations, Journal officiel
Sp.	Spalte
Schw. Jahrbuch	Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht
Sirey	Recueil Général des Lois et des Arrêts, fondée par Sirey
u. U.	unter Umständen
Verwaltungs- entscheide	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (Schweiz)
vgl.	vergleiche

v. V.	völkerrechtlicher Vertrag, völkerrechtliche Verträge etc.
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereini- gung der deutschen Staatsrechts- lehrer
WV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (Weimarer Ver- fassung)
WarnRspr.	WARNEYER, Die Rechtsprechung des Reichsgerichts
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfVR	Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht
zit.	zitiert
ZschwR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

ERSTER TEIL Einleitung

§ 1 GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

I Die Fragestellung

Das Völkergewohnheitsrecht sagt im allgemeinen nicht, wer zur völkerrechtlichen Vertretung eines Staates befugt ist.¹⁾ Es verweist hinsichtlich der Zuständigkeit zur Abgabe völkerrechtlicher Willenserklärungen auf das jeweilige Staatsrecht. Das gilt auch für die Zuständigkeit zum Abschluß²⁾ und zur Kündigung³⁾ völkerrechtlicher Verträge (v. V.).

-
- 1) Ausnahmen gelten
z. B. im Kriegsrecht
vgl. DAHM, Bd. III S. 17
WENGLER, S. 194
- 2) h. M. vgl.
BERBER, S. 435
DAHM, Bd. III S. 17
GUGGENHEIM, Bd. I S. 62
KISS, L'extinction, S. 789
PFLUGER, S. 40
ROLIN, S. 418
SCELLE, Manuel, S. 608
VEDEL, S. 527
WENGLER, S. 193
International Agreements, S. 16 (§ 103)
a. A. AFFOLTER, Grundzüge, S. 122
PITAMIC, S. 130
SIOTTO-PINTOR, S. 528
- 3) vgl. BERBER, S. 452
DAHM, Bd. III S. 131
GUGGENHEIM, Bd. I S. 106
ROUSSEAU, Droit, S. 55
- , Principes, S. 527
International Agreements, 193 (§ 145)
Research, 1180
VEDEL, S. 527
wohl auch
PARTSCH, Anwendung, S. 140

Das jeweilige Staatsrecht bestimmt also grundsätzlich, welchem Organ die völkerrechtliche Vertretung eines Staates zusteht. In den meisten Staaten ist sie dem Staatsoberhaupt übertragen;⁴⁾ das Staatsoberhaupt nimmt die völkerrechtliche Vertretung entweder selbst wahr oder übt sie durch allgemein oder im Einzelfall Beauftragte aus.

Im einzelnen ist jedoch bei Akten der völkerrechtlichen Vertretung zwischen der Willensbildung und der Erklärung des Willens zu unterscheiden. Willenserklärungen werden anderen Staaten gegenüber vom Staatsoberhaupt oder seinen Beauftragten abgegeben. Insoweit bestand und besteht kein Unterschied zwischen absoluten monarchischen und demokratischen Verfassungen.⁵⁾

Anders ist es jedoch bei der Willensbildung, die der Abgabe einer völkerrechtlichen Willenserklärung vorausgeht.

Die Intensivierung der internationalen Beziehungen hat das Gewicht der auswärtigen Angelegenheiten erheblich verstärkt. Damit erfuhr die mit der Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten betraute Exekutive einen Machtzuwachs. In zunehmendem Maße wurden von internationalen Regelungen Sachgebiete betroffen, die innerstaatlich zum alleinigen Kompetenzbereich der Parlamente gehören (Gesetzgebung, Budgetrecht), oder es wurden Staaten durch solche Re-

4) In der Schweiz kollegial dem Bundesrat

5) vgl. DAHM, III, 17
PFLUGER, 41

gelungen in ihrer Außenpolitik grundlegend und auf lange Sicht gebunden.⁶⁾

Demokratische Verfassungen sehen daher in der Regel⁷⁾ eine Mitwirkung des Parlamentes oder einer seiner Kammern an der Willensbildung zu einzelnen Akten der völkerrechtlichen Vertretung vor.⁸⁾ Dem Parlament soll damit ein angemessener Einfluß auf diesem Gebiet gesichert und die Inkongruenz zwischen innerstaatlicher und völkerrechtlicher Zuständigkeit gemindert werden.⁹⁾ In einzelnen Fällen wird auch das Volk an der Willensbildung beteiligt.¹⁰⁾

Die Mitwirkung des Parlamentes an der Willensbildung zu einzelnen Akten der völkerrechtlichen Vertretung entspricht dem Prinzip der Demokratie.¹¹⁾ Eine weitere Intensivierung der internationalen Beziehungen kann eine Erweiterung der bestehenden Mitwirkungsrechte erforderlich machen, für die u. U. auch neue Formen gefunden werden müssen.¹²⁾

6) vgl. DAHM, a. a. O.

PARTSCH, Parlament, 98, 111

7) Eine Ausnahme bildet England, vgl. DAHM, a. a. O.

8) vgl. DAHM, a. a. O.

PFLUGER, a. a. O.

9) vgl. REICHLIN, 20, zum Schweizer Referendum bei v. V.

10) vgl. Art. 27 Abs. 2 der französischen Verfassung vom 27. 10. 1946; Art. 53 Abs. 3 der französischen Verfassung vom 4. 10. 1958; Art. 89 Abs. 3 der schweizer Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 i. d. F. vom 28. 10. 1949

11) vgl. Carl SCHMITT, 269

12) vgl. PARTSCH, a. a. O., und unten S. 284 Anm. 815

Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Erweiterung des parlamentarischen Einflusses im auswärtigen Bereich rasche und notwendige Entscheidungen der Regierung erschweren kann. Wirken verschiedene Organe an Akten der auswärtigen Gewalt mit, so kann es schwieriger werden, die Staatsinteressen nach außen zu wahren. Wenn also eine Erweiterung des parlamentarischen Einflusses im auswärtigen Bereich den Grundsätzen demokratischer Verfassungen entspricht, so muß im Interesse des demokratischen Staatswesens gleichwohl der Regierung die Möglichkeit bleiben, die Interessen ihres Staates nach außen wirksam zu vertreten.¹³⁾ Bei Abgrenzung des Einflusses von Parlament und Regierung auf die auswärtigen Angelegenheiten wird auch zu berücksichtigen sein, daß die Regierung im demokratisch-parlamentarischen Verfassungsstaat demokratisch legitimiert ist, wenn auch im geringeren Maße als das Parlament.¹⁴⁾

Eine Mitwirkung des Parlamentes ist andererseits dort nicht geboten, wo die Interessen des Parlamentes nicht berührt werden.

In der Literatur finden sich zahlreiche Abhandlungen darüber, in welchem Umfang das Parlament an der Willensbildung zum Abschluß v. V. beteiligt ist oder beteiligt sein soll.¹⁵⁾ Demgegenüber wird nur verein-

13) vgl. REICHLIN, 20 ff., zur Abwägung dieser Interessengegensätze beim Schweizer Staatsvertragsreferendum

14) vgl. BÖCKENFÖRDE, 79 f.

15) Nachweise in den im Literaturverzeichnis aufgeführten Lehrbüchern des Staats- und Völkerrechts und den aufgeführten einschlägigen Monographien

zelt und meist am Rande erörtert, welche Rolle dem Parlament bei der Kündigung v. V. zukommt oder zukommen soll. Es stellt sich aber auch hier die gleiche Frage. Sie soll in der vorliegenden Arbeit untersucht werden.

Behandelt werden die Verfassungen von Deutschland seit 1871,¹⁶⁾ Frankreich seit 1871, den Niederlanden seit 1887, der Schweiz und die Verfassung Spaniens von 1931. Diese Verfassungen wurden ausgewählt, weil sie in der Regelung der auswärtigen Angelegenheiten eine vergleichbare Struktur aufweisen und weil einzelne von ihnen positive Regelungen der Kündigungskompetenz enthalten. Um eine breite Basis für die Untersuchung zu gewinnen, wird auch die Rechtslage nach bereits außer Kraft getretenen Verfassungen untersucht.

Die Untersuchung wird insbesondere auch im Hinblick auf die Frage geführt, wie das Spannungsverhältnis zwischen demokratischem Prinzip einerseits und der Forderung nach Beweglichkeit der Exekutive im zwischenstaatlichen Verkehr andererseits bei der Kündigung v. V. befriedigend gelöst werden sollte.

II Abgrenzung der Untersuchung

Von der Frage, wer an der Kündigung eines v. V. mitzuwirken hat, ist die Frage zu unterscheiden, wann ein

16) Dabei sind die Zeit von 1933 bis 1945 wie auch die Verfassung der sowjetisch besetzten Zone des Deutschen Reiches im Hinblick auf die Fragestellung ohne Interesse.

gekündigter Vertrag seine innerstaatliche Wirkung verliert. Diese Problematik taucht nicht nur bei der Beendigung eines v. V. durch Kündigung, sondern auch bei jeder sonstigen¹⁷⁾ Beendigung auf.¹⁸⁾ Die Vollzugslehre einerseits und die Transformationslehre andererseits können darauf verschiedene Antworten geben.

Die von Heinrich Triepel entwickelte Transformationslehre besagt, daß eine Völkerrechtsnorm innerstaatlich nur dann anwendbar ist, wenn sie durch einen staatlichen Akt (insbesondere durch Gesetzesbeschluß des Parlamentes) in staatliches Recht umgegossen wurde. Dabei änderten sich Geltungsgrund, Adressat und Inhalt der nun in ein anderes Rechtssystem eingebetteten Norm.

Demgegenüber geht die von Dionisio Anzilotti begründete Vollzugslehre davon aus, daß eine Völkerrechtsnorm innerstaatlich von den Rechtsanwendungsorganen auch als solche angewandt werden könne, ohne daß die Adressaten ausgewechselt, der Geltungsgrund und der Norminhalt geändert werden müßten. Voraussetzung sei nur, daß ein Staatshoheitsakt (insbesondere die parlamentarische Zustimmung), der Vollzugsbefehl, die innerstaatliche Anwendung zulasse.¹⁹⁾

Für beide Lehren stellt sich die Frage, ob es eines

17) vgl. unten S. 25

18) vgl. Frage XX, 1, 2 und These 19 d der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht bei PARTSCH, Anwendung, 134 auch BOEHMER, 96 f.

19) vgl. die Darstellung bei PARTSCH, Anwendung, 18 ff.

actus contrarius bedarf, um einem völkerrechtlich außer Kraft getretenen Vertrag auch innerstaatlich die Geltung zu entziehen.

Für die Vollzugslehre sind mit der völkerrechtlichen Beendigung eines Vertrages auch die Voraussetzungen für seine innerstaatliche Geltung entfallen, denn nach dieser Lehre wurde im staatlichen Bereich Völkerrecht angewandt.²⁰⁾

Eine konsequente Verfolgung der Transformationslehre dagegen forderte, nach dem völkerrechtlichen Außerkrafttreten des Vertrages den Transformationsbefehl, der ja staatliches Recht geschaffen hatte, durch einen actus contrarius zu beseitigen.²¹⁾ Gleichwohl wird ohne Rücksicht auf die Entscheidung für die eine oder andere Theorie allgemein angenommen, daß mit der völkerrechtlichen Beendigung eines Vertrages auch seine innerstaatliche Anwendung ende.²²⁾

20) vgl. PARTSCH, Anwendung, 135 mit Nachweisen auch SEIDL-HOHENVELDERN, 123

21) vgl. PARTSCH, Anwendung, 135
auch SEIDL-HOHENVELDERN, 123

22) vgl. die Nachweise aus Lehre und Rechtsprechung bei PARTSCH, Anwendung, 135
und für die RV 1871
DAMBITSCH, 305
JELLINEK, Gesetz, 362
LABAND, II, 153
RIESS, 88
TRIEPEL, 433, 434
WEIL, 135, 136
auch UNGER, 13 f., 23 f.
Für Österreich (1915)
PITAMIC, 130 f.
vgl. auch BVerfG 6, 345 f.

Die Vertreter der Transformationslehre greifen zu einer Hilfskonstruktion. Laband sah in der Genehmigung der Kündigungsklausel eine Ermächtigung des Kaisers, das Transformationsgesetz aufzuheben. Bei Kündigung wegen Vertragsverletzung sah er den Kaiser unmittelbar auf Grund von Art. 11 der Reichsverfassung 1871 als dazu befugt an.²³⁾ Triepel nahm an, das Transformationsgesetz sei durch die völkerrechtliche Beendigung des Vertrages auflösend bedingt.²⁴⁾

Etwas anderes gilt, wenn außer dem Vollzugs- bzw. Transformationsbefehl ein selbständiges staatliches Ausführungsgesetz zu dem v. V. ergangen ist. Beide Lehren verlangen, daß das Ausführungsgesetz durch einen *actus contrarius* aufgehoben wird, wenn es außer Kraft treten soll.²⁵⁾

Auf diese Probleme und die dazu vertretenen Lösungen braucht im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nur am Rande eingegangen zu werden.²⁶⁾ Sie ergeben sich nicht nur dann, wenn ein v. V. auf Grund einer oder mehrerer Willenserklärungen endet, sondern immer dann, wenn ein v. V. gleich aus welchem Grund völkerrechtlich außer Kraft tritt. Es ist nachgewiesen, daß die in der vorliegenden Arbeit gestellten

23) LABAND, II, 153, 154
ähnlich WEIL, 135, 136

24) TRIEPEL, 433, 434
ebenso RIESS, 88 f., 93 f.

25) vgl. die Nachweise bei
PARTSCH, Anwendung, 136 und
RIESS, 93 f.
WEIL, 135

26) vgl. insbesondere S. 242

Fragen die Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive und Parlament im Bereich der auswärtigen Gewalt betreffen.²⁷⁾ Vom Standpunkt der Transformationslehre aus ist zwischen der Rücknahme des Transformationsbefehls und der Ermächtigung der Exekutive, einen Vertrag zu kündigen, zu unterscheiden. Das erste ist ohne das zweite sehr wohl denkbar. Bei Anwendung der Vollzugslehre entfällt eine Rücknahme des Vollzugsbefehls ohnehin, da der v. V. mit seiner völkerrechtlichen Beendigung ohne weiteres innerstaatlich außer Kraft tritt; nur unter rechtspolitischen Gesichtspunkten kann (sc. soweit das Verfassungsrecht nichts anderes bestimmt) erwogen werden, eine parlamentarische Zustimmung zur Kündigung einzuführen.

Von der Fragestellung der Arbeit her interessiert auch nicht, wie innerstaatlich der Konflikt zwischen einem v. V. und einem staatlichen Gesetz zu lösen ist;²⁸⁾ ob also etwa die Regel *lex posterior derogat priori* im Verhältnis v. V. - Gesetz gilt. Hier wird nur gefragt, inwieweit das Parlament bei der Ausübung der auswärtigen Gewalt im Falle der Kündigung eines v. V. zu beteiligen ist.

Ebenfalls nicht zu untersuchen ist, wann das Parlament dem verbindlichen Abschluß eines v. V. zustimmen muß, der zwar einen anderen v. V. aufhebt, aber sich nicht auf die Aufhebung beschränkt, sondern eine

27) PARTSCH, Anwendung, 139 ff. zu Frage XX, 3 der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
ebenso OPHÜLS, bei PARTSCH a. a. O.

28) vgl. hierzu PARTSCH, Anwendung, 13 ff. 93 ff.
vgl. aber S. 265

Neuregelung bringt.²⁹⁾ Nach den Feststellungen, die der Verfasser im Verlaufe dieser Untersuchung getroffen hat, endet zwar in Zeiten friedlichen Verkehrs zwischen den Staaten die Mehrzahl der v. V. auf diese Weise. Für diese Arbeit sind solche Fälle jedoch deshalb ohne Interesse, weil eine etwaige parlamentarische Zustimmung nicht wegen der Aufhebung des alten, sondern nur wegen des Abschlusses eines an seine Stelle tretenden Vertrages erfolgt.

Eine parlamentarische Mitwirkung bei der Beendigung v. V. scheidet von vornherein aus, wenn der v. V. nicht auf Grund einer oder mehrerer Willenserklärungen endet, sondern aus sonstigen allgemein völkerrechtlichen Gründen.³⁰⁾ Auf diese Beendigung kann das Parlament schon nach Völkerrecht ebensowenig Einfluß nehmen wie die Exekutive.

III Gang der Untersuchung

Ein Ziel der Untersuchung ist es festzustellen, inwieweit unter verschiedenen Verfassungen bei der Kündigung v. V. außer den zur völkerrechtlichen Vertretung berufenen Staatsorganen auch noch die Volksvertretung beteiligt ist oder war. Zu diesem Zweck werden Verfassungsurkunden, Lehrmeinungen, Rechtsprechung und Staatspraxis untersucht und gewürdigt. Im zweiten Teil werden die einzelnen Verfassungen analysiert, im drit-

29) Substitution
vgl. DAHM, III, 126

30) vgl. S. 25
und PARTSCH, Anwendung, 137/8

ten und vierten Teil wird auf Grund der Einzelanalysen zusammenfassend Stellung genommen.

Mitbehandelt werden der Kündigung sachlich nahestehende Formen der Beendigung v. V.; dabei wird der sachliche Zusammenhang hier nur im Hinblick auf das Ziel der Untersuchung gesehen; Inwieweit ist das Parlament bei diesen Rechtsgeschäften zu beteiligen.

Ein rechtliches Minus gegenüber der Kündigung ist die Suspension;³¹⁾ wegen Vertragsverletzung durch die Gegenseite wird die Ausführung des Vertrages eingestellt. Eine Kündigung kann sich anschließen.

Der Rücktritt oder Austritt³²⁾ ist nur in seiner Wirkung von der Kündigung verschieden; er beendet den multilateralen Vertrag allein im Verhältnis zu der zurücktretenden Partei. Für diese endigt jedoch der Vertrag wie bei einer Kündigung.

Eine Kündigungserklärung kann auch während des Laufes der Kündigungsfrist zurückgezogen werden. Durch die Rücknahme läuft der Vertrag, wie ursprünglich vorgesehen, weiter. Es fragt sich, ob die völkerrechtlichen Vertretungsorgane auf Grund der Verfassungen der verschiedenen Staaten der Mitwirkung des Parlamentes bedürfen, um diese Rücknahme zu erklären.

Da sich der Staat, der die Kündigung entgegennahm, auf

31) vgl. DAHM, III, 133, 134
GUGGENHEIM, 109
NGUYEN, 561

32) vgl. ANZILOTTI, 341
GUGGENHEIM, 106
VON FRISCH, 655

einen vertragslosen Zustand eingerichtet haben kann - er kann z. B. für die Zeit nach Ablauf der Kündigungsfrist einen mit dem gekündigten unvereinbaren Vertrag mit einem dritten Staat abgeschlossen haben -, bedarf die Rücknahme der Kündigung seiner Einwilligung. Von Interesse ist, welche Staatsorgane bei dieser Einwilligung zu beteiligen sind.

Eine Vertragspartei kann nach allgemeinem Völkerrecht auch einseitig auf die ihr aus einem v. V. zustehenden Rechte ganz oder teilweise verzichten.³³⁾ Es fragt sich, ob bei einem solchen Verzicht auch das jeweilige Parlament mitzuwirken hat.

Nur der Form nach unterscheidet sich der *mutuus consensus*³⁴⁾ von der Kündigung. An die Stelle einer auf die Beendigung des v. V. gerichteten Willenserklärung tritt die auf den gleichen Erfolg gerichtete Willenseinigung der Parteien. Sachlich wird das gleiche wie mit einer vielleicht im Augenblick nicht zulässigen Kündigung erreicht: Der Vertrag wird beendet, ohne daß eine neue Regelung an seine Stelle tritt.

Erklärt sich ein Staat mit einer unzeitigen oder einer nach dem Vertrag nicht zulässigen

33) vgl. ANZILOTTI, 338
GUGGENHEIM, 107/108
KISS, L'extinction, 785

34) ANZILOTTI, 338
DAHM, III, 125/126
GUGGENHEIM, 104

gen Kündigung³⁵⁾ einverstanden, so liegt in Wirklichkeit ein Fall des mutuus consensus vor.

Zu fragen ist weiter, wie bei einer Teilkündigung zu verfahren ist. Dabei muß unterschieden werden zwischen Fällen, in denen die Teilkündigung vertraglich vorgesehen und solchen, wo das nicht der Fall ist. Im letzteren Fall bedarf die Teilkündigung der Einwilligung des Vertragspartners.³⁶⁾ Fraglich ist, welche Organe bei einer solchen Teilkündigung mitzuwirken haben.

Diese der Kündigung sachlich nahestehenden Fällen sollen bei Erörterung der einzelnen Verfassungen nur soweit behandelt werden, als in der Lehre geäußerte Meinungen oder die Praxis dazu Anlaß geben. Zusammenfassend wird zu diesen Fällen am Ende der Arbeit Stellung genommen.

35) Der Partnerstaat stützt sein Kündigungsrecht etwa zu Unrecht auf einen allgemeinen völkerrechtlichen Kündigungsgrund oder meint zu Unrecht, der Vertrag enthalte implizit eine Kündigungsklausel.
vgl. DAHM, III, 132

36) Sofern der v. V. keine Bestimmungen enthält, kann sich kein Vertragspartner im Wege der Teilkündigung die ihm genehmen Teile aus einem v. V. herauspicken (kein Rosinenprinzip).
vgl. Gutachten des eidgenössischen Justizdepartements vom 9. 3. 1899 bei SALIS, II, Nr. 450, S. 201 Anm. 628
auch Veto des Präsidenten HAYES gegen die "Chinese Immigration Bill of 1879" bei RANDALL, 460/1

§ 2 DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES
BEI DER KÜNDIGUNG UND DIE LEHRE VON
DER GEWALTENTEILUNG

I Gewaltenteilung und auswärtige Gewalt in
neueren Verfassungen

Es könnte versucht werden, die Frage einer Mitwirkung des Parlamentes an der Willensbildung zur Kündigung v. V. vom Prinzip der Gewaltenteilung her zu lösen; dieses Prinzip liegt dem Aufbau aller behandelten Verfassungen zugrunde.

Nach der Theorie John Locke's (1632 - 1704)³⁷⁾ wie auch der Charles de Montesquieu's (1689 - 1755)³⁸⁾ waren die auswärtigen Angelegenheiten und damit auch die Kündigung v. V. eine Domäne des Inhabers der vollziehenden Gewalt.³⁹⁻⁴¹⁾ Wenn jedoch heute von Gewaltenteilung gesprochen wird, so geschieht das unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung, die das Verfassungsrecht demokratischer Staaten seither durchlaufen hat.

Das moderne Staatsrecht sieht die Gewaltenteilung nicht mehr allein im Sinne Locke's und Montesquieu's. Zum Schutze der Rechtsstaatlichkeit sind die Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative nicht nur auf verschiedene Organe verteilt, über die sich hieraus ergebenden

37) vgl. LOCKE, Treatises, Kapitel XII, §§ 143 - 148

38) vgl. MONTESQUIEU, De l'esprit, Livre XI, chapitre 6

39)-41) zu den Lehren von Locke und Montesquieu vgl.
JELLINEK, Staatslehre, 602
MENZEL, Gewalt BRD, 183/5
Carl SCHMITT, 182 f.

Hemmungen und Kontrollen hinaus wirken diese Gewalten noch auf vielfältige Weise aufeinander ein. Das klassische Prinzip der Gewaltenteilung wird durch in die Verfassungen eingebaute besondere Kontroll- und Mitwirkungsrechte durchbrochen.⁴²⁾ Dies trifft auch im Bereich der auswärtigen Gewalt zu.⁴³⁾

Das alleinige Recht der Exekutive, v. V. abzuschließen, wurde schon sehr früh durch Mitwirkungsrechte des Parlamentes oder einer seiner Kammern beschränkt. Das zeigen die folgenden Beispiele:

Art II, Section 2, 2 der Verfassung der USA vom 17. 9. 1787;⁴⁴⁾ Zustimmung von zwei Dritteln des Senats zu v. V.

Kapitel IV, 3 Art 3 der französischen Verfassung vom 3. 9. 1791;⁴⁴⁾ Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft zu v. V.

Art 26 Abs. 2 der Verfassung Norwegens vom 17. 5. 1814;⁴⁵⁾ Zustimmung des Storting zu bestimmten Vertragstypen

Art 68 Abs. 2, 3 der belgischen Verfassung vom 7. 2. 1831;⁴⁶⁾ Zustimmung der Kammern zu bestimmten Vertragstypen

42) vgl. z. B. BVerfG 1/351 (369); 1/372 (394); 2/347 (379)

Eine ganz allgemeine Durchbrechung dieses Prinzips stellt die allgemeine parlamentarische Kontrolle dar.

43) vgl. S. 59 f., insbesondere S. 60 Anm. 180 und S. 64 Anm. 189

44) englisch: WILLOUGHBY, S. LXIX

44) deutsch: FRANZ

45) deutsch: BRORSEN, Lief. 2 mit Änderungen bis zum 6. 2. 1948

46) deutsch: BRORSEN, 1. Lief.

Art 18 der dänischen Verfassung vom
5. 6. 1849:⁴⁷⁾ Einwilligung des Reichs-
tages bei bestimmten Vertragstypen

Art 11 Abs. 3 der Verfassung des Deutschen
Reiches vom 16. 4. 1871:⁴⁸⁾ Zustimmung
des Bundesrats und Genehmigung des
Reichstages bei bestimmten Vertragstypen

Art 85 Nr. 5 der Schweizer Verfassung vom
29. 5. 1874:⁴⁹⁾ Zustimmung der Bundes-
versammlung zu v. V.

Art 8 Abs. 2 der französischen Verfassung vom
16. 7. 1875:⁵⁰⁾ Zustimmung beider Kam-
mern zu bestimmten Vertragstypen

Art 55 der spanischen Verfassung vom
30. 6. 1876:⁵¹⁾ Zustimmung des Cortes
zu bestimmten Vertragstypen

Art 59 der niederländischen Verfassung vom
15. 11. 1887:⁵²⁾ Zustimmung der General-
staaten zu bestimmten Vertragstypen

Viele dieser Verfassungen sehen eine Mitwirkung des
Parlamentes auch bei sonstigen Akten der auswärtigen
Gewalt vor (z. B. bei der Kriegserklärung).

Die neuere staatsrechtliche Entwicklung hat über die ge-
nannten speziellen Mitwirkungsrechte beim Vertragsab-
schluß hinaus noch eine Vielzahl von Einwirkungsmög-
lichkeiten des Parlamentes in diesen Bereich geschaf-

47) deutsch: GOOS, S. 266 f.

48) RGBl. S. 64

49) BRORSEN, 2. Lief.

50) KISS, Répertoire, no. 257

51) deutsch: POSADA, Staatsrecht

52) deutsch: POSENER, S. 705 f.

fen.⁵³⁾ Art 19 Abs. 3 der dänischen Verfassung vom 5. 6. 1953⁵⁴⁾ sieht eine Anhörung des aus Mitgliedern des Folketings bestehenden auswärtigen Ausschusses vor jeder bedeutenden Entscheidung in auswärtigen Angelegenheiten vor. Art 12 Abs. 2 der schwedischen Verfassung vom 6. 6. 1809 mit Änderungen bis 1953⁵⁵⁾ bestimmt, daß vor Abschluß eines bedeutenden Abkommens, dem der Reichstag nicht zustimmen muß, der auswärtige Ausschuß oder der Beirat in auswärtigen Angelegenheiten zu hören ist.

Eine ähnliche Ausweitung parlamentarischer Einwirkung findet auch ohne ausdrückliche Verfassungsvorschrift statt; eine Verfassungsänderung ist nicht erforderlich, solange keine verbindliche Mitwirkung durch das Parlament beansprucht wird.⁵⁶⁾⁵⁷⁾

So nehmen Parlamentarier als Beobachter an Vertragsverhandlungen teil; während der Verhandlung werden Parlamentsausschüsse oder das Plenum konsultiert; für Verhandlungen werden besondere parlamentarische Beiräte gebildet; vor Unterzeichnung eines v. V. finden

53) Bei der Zustimmung zum Vertragsabschluß geht die Entwicklung auf die Erweiterung des Kreises der zustimmungsbedürftigen v. V. hin.
vgl. PARTSCH, Parlament S. 98

54) amtlich: Lovtidende A no. 169
franz.: Rev. d. p. s. p. 1954/77

55) englisch: The constitution of Sweden, a. a. O.
franz.: MIRKINE-GUETZÉVITCH Constitutions,
675 ff.

56) so BVerfG 1, 372 (394) für die Bildung eines parlamentarischen Beirates, der die Regierung in Außenhandelsfragen berät

57) vgl. zum folgenden auch: PARTSCH, Parlament, 98, 111, MOSLER, Organisationen, 278, MIRKINE-GUETZÉVITCH, Droit, 110

Grundsatzdebatten im Parlament statt; es kommt auch vor, daß Abgeordnete Mitglieder einer Verhandlungsdelegation sind. Durch diese Entwicklung wird ein Gegengewicht geschaffen, das den Machtzuwachs, den die Exekutive durch die Intensivierung und Verflechtung der internationalen Beziehungen erfahren hat, ausgleichen soll.⁵⁸⁾

II Gewaltenteilung und Kündigungskompetenz in neueren Verfassungen

Die Gewaltenteilung in den modernen Verfassungen sichert die Legislative gegen Übergriffe der Exekutive auch im Bereich der auswärtigen Gewalt durch Kontroll- und Mitwirkungsrechte. Damit kann Gewaltenteilung mit Kompetenzverteilung nicht mehr in vollem Umfang gleichgesetzt werden. Oder anders ausgedrückt: Die Frage der alleinigen oder beschränkten Zuständigkeit wirft sich verfassungsrechtlich ungeachtet der Gewaltenteilung auf.

Die Kompetenzverteilung beim Vertragsabschluß ist in allen modernen Verfassungen, wenn auch teilweise recht unvollkommen, geregelt. Demgegenüber behandeln die Verfassungen nur relativ selten ausdrücklich die Frage, wer bei der Kündigung eines v. V. mitzuwirken hat.

Die norwegische Verfassung vom 17. 5. 1814 erklärt in Art 26 Abs. 1 den König ausdrücklich allein für zuständig, v. V. zu kündigen; ebenso Art 18 der dänischen

58) vgl. PARTSCH, Parlament, 97
auch DAHM, III, 17

Verfassung vom 5. 6. 1849 in der Fassung vom
28. 7. 1866.

Erstmals heißt es demgegenüber in Art 18 Abs. 1 der
dänischen Verfassung vom 5. 6. 1915:⁵⁹⁾ "Der König
kann nicht ohne Zustimmung des Reichstages (sc.
Folketing, Landsting) ... Bündnisse oder Handelsver-
träge schließen oder aufheben ..." Art 19 Abs. 1 Satz 3
der dänischen Verfassung vom 5. 6. 1953⁶⁰⁾ sieht die
Zustimmung des Folketings⁶¹⁾ zur Kündigung aller Ver-
träge vor, die mit seiner Zustimmung abgeschlossen
wurden. Ähnliche Regelungen enthalten die unten zu
behandelnden Verfassungen der Niederlande vom
9. 12. 1922 (Art 58 Abs. 3), vom 6. 6. 1953 (Art 64
Abs. 2), vom 23. 8. 1956 (Art 64), Spaniens vom
9. 12. 1931 (Art 65 Abs. 4, 78) und Frankreichs vom
27. 10. 1946 (Art 28 Satz 2).⁶²⁾

59) deutsch: KATH, 74 ff.

amtl.: Lovtidende A no. 161

60) amtl.: Lovtidende A no. 169

franz.: Rev. d. p. s. p. 1954, S. 77 ff.

61) Das Landsting ist abgeschafft.

62) Nach der Praxis BELGIENS (Verfassung vom
7. 2. 1831) ist keine parlamentarische Zustim-
mung zur Kündigung erforderlich.

vgl. MUULS, 474

ebenso nach der Praxis SCHWEDENS (Verfassung
vom 6. 6. 1809)

vgl. BLOCH, 35

das gleiche galt nach der Praxis ÖSTERREICHS
im Kaiserreich

vgl. PITAMIC, 130

und gilt auch nach der Verfassung v. 1. 10. 1920
i. d. F. von 1929 (BGBl. 1930, S. 1); geändert
durch Gesetz vom 4. 5. 1964, BGBl. Nr. 59 S.
623 f., ZaöRV 25 (1965), 96 ff.

(Fortsetzung siehe umseitig)

In demokratischer Verfassung für notwendig gehaltene Mitwirkungsrechte des Parlaments bei Ausübung der auswärtigen Gewalt sind zu verschieden, als daß sich hier klassische Verfassungsnormen auch nur im europäischen Raum hätten herausbilden können. Dieser Umstand zwingt zu Einzeluntersuchungen über die Kompetenzverteilung im jeweiligen Land.⁶²⁾ Die Erschwernisse, die in dem gegenwärtigen Zustand liegen, machen es notwendig, im Interesse konfliktsgesicher-

62) (Fortsetzung)

vgl. E. KAUFMANN, C. P. J. I. Série C no. 53
S. 532

Die Internationale Phylloxera Convention vom 3. 11. 1881 (RGrBl. 1882 No. 105) wurde nach Zustimmung des Parlaments ratifiziert. Am 5. 9. 1950 kündigte Österreich auf Grund eines Beschlusses der Bundesregierung ohne parlamentarische Zustimmung (Bekanntmachung der Bundeskanzlei vom 7. 12. 1950, BGBl. 1951, No. 17). Zitiert bei SEIDL-HOHENVELDERN, AJIL 49 (1955) 466

a. A. PFEIFER, 45, 46, der eine Genehmigung des Nationalrates für die Kündigung fordert und sich dabei auf ein "demokratisches Grundprinzip der Verfassung" beruft,

wegen der sehr uneinheitlichen Praxis der USA
vgl. die Nachweise bei

CORWIN, The President, 435/6

- , The Presidents Control, 112/5

CRANDALL, 458/64

HACKWORTH, V, 319/31

MOORE, V, 322/7, 356

REEVES, 33/6

STOWELL, a. a. O.

WILLOUGHBY, I, 582/6

WRIGHT, The control, 256/61

- , Treaties, 64 f.

International Agreements, 193 (§ 145)

63) vgl. PARTSCH, Anwendung, 140

a. A. SCUPIN bei PARTSCH, a. a. O.

ter internationaler Beziehungen auf weite Sicht auch die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung nach Möglichkeit einander anzugleichen. Diesem Ziel will die Untersuchung hinsichtlich der Kompetenzverteilung bei der Kündigung v. V. dienen.

§ 3 DIE ENDIGUNGSGRÜNDE VÖLKERRECHT- LICHER VERTRÄGE

Die Untersuchung berücksichtigt die jeweilige Staatspraxis. Die Kündigung und die ihr sachlich nahestehenden Fälle der Beendigung v. V. sind dabei von den sonstigen Gründen zu unterscheiden, die v. V. beenden. Es ist daher im folgenden ein Überblick über die Endigungsgründe v. V. gegeben.

Völkerrechtliche Verträge bedürfen zu ihrem Entstehen immer der Willenseinigung zwischen den vertragschließenden Parteien; demgegenüber kennt das allgemeine Völkerrecht unterschiedliche Gründe, die zu ihrer Beendigung führen können. Solche, die vom Willen einer oder aller Vertragsparteien abhängen, und andere, die einen Vertrag beim Vorliegen eines bestimmten Tatbestandes ohne Willenserklärung beenden.⁶⁴⁾

Auf Willenserklärungen beruht das Ende eines v. V. in folgenden Fällen:

- a) Aufhebung eines Vertrages durch sämtliche Vertragsparteien zusammen mit dem Abschluß eines neuen Vertrages
- b) Aufhebung eines v. V. durch Einigung sämtlicher Vertragsparteien, wobei sich der neue Vertrag auf die Aufhebung des alten beschränkt (mutuus consensus)
- c) Kündigung eines zweiseitigen Vertrages durch eine Vertragspartei

64) Literaturangaben S. 27 Anm. 71)

d) Rücktritt von einem mehrseitigen Vertrag
durch eine Vertragspartei

e) Verzicht der aus einem Vertrag berechtig-
ten Partei auf ihre Rechte

Kündigung und Rücktritt sind einseitige, auf die Ver-
tragsbeendigung gerichtete Willenserklärungen; ihre
Wirkung auf den v. V. ist jedoch verschieden. Während
die Kündigung eines zweiseitigen Vertrages diesen un-
tergehen läßt, beendet der Rücktritt von einem mehrsei-
tigen Vertrag diesen nur im Verhältnis zu der Partei,
die den Rücktritt erklärt hat.⁶⁵⁾

Kündigung(und Rücktritt) sind in folgenden Fällen zuläs-
sig:

- 1) Wenn sie im Vertrag vorgesehen sind unter
den dort aufgestellten Voraussetzungen
- 2) Wenn die andere(n) Vertragspartei(en) in ei-
ne nicht im Vertrag vorgesehene Kündigung
bzw. in einen nicht vorgesehenen Rücktritt
einwilligt(en). Dieser Fall kann mit dem oben
behandelten Fall des mutuus consensus gleich-
gesetzt werden, da hier in Wirklichkeit die
Vertragswirkungen einvernehmlich endigen.
- 3) Bei Nichterfüllung eines zweiseitigen Ver-
trages⁶⁶⁾ durch die andere Partei (exceptio
non adimpleti contractus).⁶⁷⁾

65) GUGGENHEIM-MAREK, 538

66) vgl. VERDOSS, 177 wegen der differenzierten Re-
gelung bei mehrseitigen Verträgen

67) siehe umseitig

- 67) anders einige Mitglieder der 1. Studienkommission der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (MEYER-LINDENBERG, OPHÜLS, VON SCHENK, SCHAUMANN, SCUPIN, STREBEL), die bei Zugrundelegung der Vollzugslehre annehmen, daß jedes vertragsanwendende Organ (Gericht, Behörde) wegen des synallagmatischen Charakters der Vertragsbestimmungen bei Nichterfüllung durch die Gegenseite die Anwendung des Vertrages verweigern könne.

bei PARTSCH, Anwendung, 108

Das ist m. E. unrichtig, da damit die Entscheidung über die anzuwendende Gegenmaßnahme den im auswärtigen Bereich zuständigen Organen aus der Hand genommen wird (Kündigung, Suspension, Anspruch auf Erfüllung); darüber hinaus dürfte das einzelne Gericht oder eine Behörde gar nicht in der Lage sein, festzustellen, ob ein Vertrag durch den Vertragspartner durchgeführt wird.

gl. A. DAHM, III, 133 f.

GUGGENHEIM, 109

NGUYEN, 561

unklar insoweit SEIDL-HOHENVELDERN, 122
wie hier:

Schweizerisches Bundesgericht, 2. 2. 1923, BGE
49/I, 188 (197), 25. 11. 1932, BGE 59/I, 307
Annual Digest 1931/32, 194, 15. 4. 1946,
Schw. Jahrbuch IV (1947) 143

Obergericht des Kantons Zürich, 1. 12. 1945,
Schw. Jahrbuch, III (1946) 204 (210)

Cour d'appel de Paris, 11. 4. 1892,
KISS, Répertoire, 187, 9. 2. 1921
Journal d. i. 1921, 229, 4. 5. 1936,
KISS, Répertoire, 221

Tribunal Civil de la Seine, 27. 2. 1936
Gazette du Palais, 9. 7. 1936

Cour de Colmar, 9. 11. 1933,
Rev. c. d. i. p. 1937, 472

Militärgericht von Straßburg, 5. 5. 1948

Cour de Cassation, 28. 7. 1948
Annual Digest, 1948, 152

Tribunal de Commerce de la Seine, 9. 1. 1953

Tribunal Civil de la Seine, 29. 2. 1952
Journal d. i. 1953, 366

Arrond. -Rechtsbank te Amsterdam, 16. 10. 1925
Weekblad van het recht, 6. 1. 1926, S. 4, 5
229 U. S. 447, 473 - 6 (1913)

Charlton v. Kelly

(Fortsetzung siehe umseitig)

Als Vorstufe hierzu die Suspension des v. V., d. h. die völkerrechtliche Erklärung, der Vertrag werde nicht angewandt, solange die Gegenseite ihn verletze.

- 4) Bei Unzumutbarkeit der Vertragserfüllung (clausula rebus sic stantibus).⁶⁸⁾

Ohne Rücksicht auf den Willen der Vertragsparteien ergibt die Wirkung eines v. V. in folgenden Fällen:

- a) durch Erfüllung eines Vertrages (z. B. durch Vollzug der vereinbarten Grenzberichtigung)
- b) durch Ablauf der vorgesehenen Zeitspanne eines befristeten Vertrages
- c) durch Eintritt einer vertraglich vorgesehenen auflösenden Bedingung

67) (Fortsetzung)

CORWIN, Presidents Control, 115

WRIGHT, Control, 257

3 Dallas 199, 261 (1796)

Ware v. Hylton

MOORE, V, 320

Es könnte höchstens angenommen werden, daß der Vollzugsbefehl selbst an die Bedingung der Anwendung des Vertrages durch die Gegenseite geknüpft ist; dann wäre der betreffende v. V. automatisch bei einer Vertragsverletzung innerstaatlich nicht mehr anwendbar, ohne daß es auf die von der Regierung anzuwendenden völkerrechtlichen Maßnahmen ankäme.
vgl. auch S. 118 Anm. 336

- 68) a. A. BASDEVANT, 133, die Beendigung ohne Kündigungserklärung annimmt

- d) in der Regel durch Untergang einer Vertragspartei (Verlust der Rechtspersönlichkeit durch Annexion⁶⁹⁾ oder Aufnahme in einen Bundesstaat)
- e) durch Eintritt der Unmöglichkeit, einen Vertrag zu erfüllen (weil z. B. ein abzutretendes Gebiet von einem dritten Staat annektiert wurde)
- f) bei gewissen Verträgen durch Eintritt des Kriegszustandes zwischen den Vertragsparteien
- g) durch übereinstimmende dauernde Nichtanwendung (desuetudo)

Wann im Einzelfall diese Endigungsgründe vorliegen, ist umstritten. Insbesondere werden zu der Frage, ob und wann die Nichterfüllung eines Vertrages durch die Gegenseite oder die Unzumutbarkeit, den Vertrag zu erfüllen, zu einer Aufhebung der Vertragswirkungen durch einseitige Willenserklärungen berechtigen, sehr unterschiedliche Meinungen vertreten.⁷⁰⁾ Läßt man diese, vom Völkerrecht her zu entscheidende Frage, einmal außer

69) a. A. für die Annexion Österreichs während des 3. Reiches RG, 1. 6. 1939, RGZ 160/372, 18. 10. 1940, Warn. Rspr. 1941, 59, 29. 8. 1940, RGZ 164/355, 28. 10. 1941, HRR 1942, 336, 3. 12. 1941, DR 1942, 136
das zwar ein völkerrechtliches Erlöschen der deutsch-österreichischen Verträge bejaht, jedoch ihre innerstaatliche Fortgeltung annimmt,
vgl. hierzu PARTSCH, Anwendung, 137

70) vgl. die Nachweise bei DAHM, III, 133 f.
VERDROSS, 178

acht, so gehen die führenden Völkerrechtslehrer, bei unterschiedlicher Abgrenzung der Einzelfälle und teilweise abweichender Terminologie, doch im wesentlichen von den aufgezählten Endigungsgründen aus.⁷¹⁾

Bei der vorliegenden Untersuchung interessiert die Frage, wann die völkerrechtlichen Voraussetzungen der Beendigung v. V. gegeben sind, nur am Rande. Es wird daher im folgenden die angegebene Unterscheidung zugrunde gelegt.

71) vgl. z. B.

ANZILOTTI, 337 ff.

DAHM, III, 125 f.

GUGGENHEIM, 104 f.

VERDROSS, 176 f.

eine ausführliche Darstellung mit Nachweisen aus der Praxis bei FRANGULIS, 120 f.

ZWEITER TEIL

=====

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: DIE REGELUNG EINZELNER VERFASSUNGEN

§ 4 DAS DEUTSCHE VERFASSUNGSRECHT

A Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871⁷²⁾ regelte die Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten in Art 11.⁷³⁾ Danach wurde das Reich vom Kaiser völkerrechtlich vertreten, Art 11 Abs. 1; er erklärte den Krieg, schloß Frieden, ging Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten ein, beglaubigte und empfing die Gesandten. Nach Art 17 Satz 2 bedurften die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, also auch die im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler.⁷⁴⁾

Schranken waren diesen Befugnissen durch die Absätze 2 und 3 von Art 11 gesetzt. Zur Kriegserklärung bedurfte der Kaiser der Zustimmung des Bundesrates, sofern nicht ein Angriff gegen das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgte. Nach Abs. 3 bedurften Verträge, die sich auf die in Art 4 genannten Materien der Reichsgesetzgebung bezogen, zu ihrem Abschluß der Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages.

72) RGBl. S. 64

73) Geändert durch Gesetz vom 28. 10. 1918,
RGBl. S. 1274

74) vgl. FLEISCHMANN, 512

Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften beim Abschluß von Staatsverträgen ging auf Art 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. 7. 1867⁷⁵⁾ zurück; dieser wiederum war Art 48 der preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850⁷⁶⁾ nachgebildet. Art 48 der preußischen Verfassung hatte den Gedanken der Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften am Abschluß von Staatsverträgen aus Art 68 der Verfassung des Königreichs Belgien vom 7. 2. 1831⁷⁸⁾ übernommen.⁷⁹⁾

Der Wortlaut von Art 11 RV 1871 sagt nicht ausdrücklich, welche Reichsorgane an der Kündigung eines v. V. mitzuwirken hatten; ebenso schweigen die genannten Vorbilder des Artikels in dieser Frage. Eine Antwort kann nur durch Auslegung der Vorschrift gewonnen werden.

I Lehrmeinungen

Nach allgemeiner Auffassung stand dem Kaiser auf Grund von Art 11 Abs. 1 der RV 1871 das Recht zu, mit Gegenzeichnung des Reichskanzlers einen v. V. zu kündi-

75) BGBI. 1

76) GS. S. 70; Quellen, 209

77) FLEISCHMANN, 512
LABAND, II, 146
UNGER, 10

78) BO no. 14 v. 1831, décret no. 44
deutsch bei BRORSEN, 1. Lief.

79) vgl. PFEIFER, 1 ff.
Carl SCHMITT, 270

gen.⁸⁰⁾⁸¹⁾ Die Begründungen für die Zuordnung dieser Kompetenz waren unterschiedlich.

So wurde das Verhältnis von Art 11 Abs. 1 zu Abs. 3 als eine Regel-Ausnahmebeziehung aufgefaßt. Grundsätzlich sei der Kaiser im Bereich der auswärtigen Gewalt allein zuständig; nur beim Vertragsschluß sei er den Schranken des Art 11 Abs. 3 unterworfen, während die Kündigung in seinem Ermessen stehe.⁸²⁾ Teilweise

80) HEILBORN, 178, warf die Frage auf, ob der Kaiser etwa dann verpflichtet sei, einen v. V. zu kündigen, wenn das Parlament ein dem Vertrag widersprechendes Gesetz erlassen habe; nur so könne eine völkerrechtliche Haftung des Reiches vermieden werden. Er räumte das Problem dadurch aus, daß er dem Kaiser gegen das vertragswidrige Gesetz ein Vetorecht gab.

81) BISMARCK, II, 277, beschäftigte sich mit dem Gedanken einer Beteiligung des Parlamentes an der Kündigung v. V. im Zusammenhang mit Überlegungen über die Verhinderung eines Bündnisses zwischen Österreich einerseits und Rußland oder Frankreich andererseits: "Diese pessimistische, aber doch nicht außer dem Bereich der Möglichkeit liegende und durch Vergangenes nicht ungerechtfertigte Vorstellung hatte mich veranlaßt, die Frage anzuregen, ob sich ein organischer Verband zwischen dem Deutschen Reich und Österreich-Ungarn empfehle, der nicht wie gewöhnliche Verträge kündbar, sondern der Gesetzgebung beider Reiche einverleibt und nur durch einen neuen Act der Gesetzgebung eines derselben lösbar wäre."

82) vgl. DAMBITSCH, 305
HATSCHKE, Staatsrecht, 479
HEILBORN, 178
JELLINEK, Gesetz, 362, 3
LABAND, II, 154 Anm. 1
WEIL, 133
FLEISCHMANN, 512

wird auch auf die ratio der Beteiligung des Parlamentes am Abschluß v. V. abgestellt. Während beim Abschluß v. V. die gesetzgebenden Körperschaften deshalb in bestimmten Fällen beteiligt seien, weil die betreffenden v. V. sie auf Gebieten ihrer innerstaatlichen Kompetenz bänden - Art 4 Bereich der Gesetzgebung; Art 69 Budgetrecht -, würden bei der Kündigung v. V. diese Bindungen aufgehoben und die ursprüngliche Freiheit wieder hergestellt. Der Grund für die parlamentarische Mitwirkung sei damit entfallen.⁸³⁾

Auch wurde in der Genehmigung der Kündigungsklausel bei Abschluß des v. V. eine vorweggenommene Zustimmung zur Kündigung durch den Kaiser gesehen.⁸⁴⁾ Diese Begründung vermag allerdings nur die Kompetenz des Kaisers zur Vornahme vertraglich vorgesehener Kündigungen zu erklären, nicht jedoch seine alleinige Zuständigkeit zur Kündigung z. B. im Falle der Vertragsverletzung durch die Gegenseite oder der *clausula rebus sic stantibus*.

Die Zuständigkeit des Kaisers wurde darüber hinaus als das politisch allein Zweckmäßige angesehen; die Entscheidung über die Ausübung des Kündigungsrechtes bedürfte so delikater und schneller Erwägungen, wie sie vom Parlament nicht vorgenommen werden könnten.⁸⁵⁾

Das Parlament konnte nach allgemeiner Ansicht nur durch

83) vgl. RIESS, 86/7, 90

84) so DAMBITSCH, 305
MÜLLER-MEININGEN, 734

85) vgl. WEIL, 133/4

Anträge auf die Ausübung oder Nichtausübung des Kündigungsrechtes einwirken. Diese Anträge konnten den Kaiser jedoch rechtlich zu keinem bestimmten Verhalten verpflichten; vielmehr gaben sie nur dem politischen Willen des Parlamentes Ausdruck.⁸⁶⁾ Falls seinem Willen nicht entsprochen wurde, konnte es nur den gegenzeichnenden Reichskanzler zur Verantwortung ziehen.⁸⁷⁾

Die geschilderte Interpretation von Art 11 der RV 1871 ist angesichts der damaligen Verfassungssituation durchaus konsequent. Die auswärtige Gewalt ist nach der oben⁸⁸⁾ skizzierten historischen Entwicklung der Exekutive, im Falle der RV 1871 also dem Kaiser im Zusammenwirken mit dem Reichskanzler zuzurechnen. Es entspricht einer konstitutionellen Staatsauffassung, wie sie der RV 1871 zugrunde lag, daß der Kaiser bei Ausübung dieser Gewalt nur den Schranken unterworfen war, die ihm die Verfassung ausdrücklich auferlegte.⁸⁹⁾ Der Grund, der für eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften am Vertragsabschluß sprach, entfiel bei der Kündigung. Die Beteiligung am Vertragsabschluß sollte verhindern, daß der Kaiser auf diesem Wege in Materien

86) vgl. DAMBITSCH, 305
MÜLLER-MEININGEN, 734

87) vgl. JELLINEK, Gesetz, 363

88) S. 14 ff.
S. 30

89) so auch WEIL, 133
bei einseitigen völkerrechtlichen Erklärungen allgemein für die Zuständigkeit von Organen der Exekutive; RGSt 30. 8. 1887 E 16, 216

eindrang, für die innerstaatlich allein das Parlament zuständig war (Gesetzgebung, Haushaltsgenehmigung). Materiell sollte es dadurch an der auswärtigen Gewalt nicht beteiligt werden,⁹⁰⁾ da auch nach Erlass des Zustimmungsgesetzes der Kaiser rechtlich nicht gehalten war, den v. V. verbindlich abzuschließen. Mit der Kündigung wuchsen vielmehr dem Parlament Freiheiten auf Gebieten wieder zu, in denen es durch den v. V. beschränkt worden war.⁹¹⁾ Es konnte in Materien, die seither durch v. V. geregelt waren, Gesetze erlassen, ohne eventuell den v. V. zu verletzen. Haushaltsmittel, die es zur Erfüllung eines v. V. bewilligen mußte, standen wieder zur freien Verfügung.

Dabei darf nicht verkannt werden, daß die Kündigung eines v. V. politisch von weittragender Bedeutung sein konnte; durch unkluge Handhabung des Kündigungsrechtes wurden u. U. die Beziehungen zu einem fremden Staat erheblich und vielleicht gegen den Willen des Parlamentes gestört. Da aber, wie ausgeführt, eine materielle Beteiligung an der auswärtigen Gewalt fehlte, waren diese Überlegungen nicht geeignet, dem Parlament ein Recht auf Beteiligung an der Kündigung einzuräumen. Ob die Gefahr des Mißbrauchs de lege ferenda für eine Beteiligung sprechen kann, wird weiter unten ausgeführt.

90) vgl. auch RG, Urteil vom 1. 7. 1889, -VI 107/89- bei FRANGULIS, 125

91) vgl. RIESS, 86/7

II Praxis im Reich

Wenn auch die RV 1871 keine ausdrückliche Vorschrift enthielt, so wurde in der Praxis die Kündigung und das Außerkrafttreten eines v. V. doch von der Reichsregierung im Reichsgesetzblatt bekannt gemacht.⁹²⁾ In der Zeitspanne von 1871 bis 1918 wurde allerdings nur in einem Fall mitgeteilt, daß ein v. V. "deutscherseits" gekündigt worden sei.⁹³⁾ Eine Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften hierzu erfolgte nicht. Da Kündigungen durch ausländische Staaten in einer Vielzahl von Fällen veröffentlicht wurden,⁹⁴⁾ kann angenommen werden, daß es sich dabei um den einzigen Fall einer Kündigung durch die deutsche Regierung während der genannten Zeitspanne handelte. Das entspräche auch einer Neigung der Praxis, einen v. V., sofern er durch einen neuen v. V. ersetzt wird, in der Regel nicht zu kündigen, sondern explizit oder implizit durch den neuen v. V. aufzuheben.

92) LABAND, II, 153 sah sie als dazu verpflichtet an. Eine Publikation war jedenfalls im Interesse der Rechtssicherheit geboten.

93) Übereinkunft zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien über den Schutz der Rechte an Werken der Literatur und Kunst vom 9. 9. 1886: RGBl. 1898, 4

94) RGBl. 1897, 785/611/5
1898, 1019
1899, 673
1900, 211/808
1902, 168
1909, 512
1913, 312/14
1914, 9
1916, 1105/363
1918, 1300

Zu einer parlamentarischen Kontroverse kam es anläßlich des Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 5. 3. 1902 über die Behandlung des Zuckers.⁹⁵⁾

Dieser Vertrag sah eine stillschweigende Verlängerung vor, falls er nicht zu dem vorgesehenen Termin gekündigt wurde. Um auf die automatische Verlängerung Einfluß zu gewinnen, stellten der Abgeordnete Herold und Genossen (rechts und Zentrum) den Antrag, daß

"die Kündigung des Vertrages für den 1. September 1908 und die späteren Jahre rechtzeitig zu erfolgen hat, falls der Reichstag die Zustimmung zu der Verlängerung nicht vorher gegeben hat."⁹⁶⁾

Der Abgeordnete Barth (links) ergänzte diesen Antrag durch die Worte "bzw. zu der Kündigung" hinter "Verlängerung".⁹⁷⁾ Er beabsichtigte damit, dem Reichstag klar vor Augen zu führen, welch einschneidende Beschränkung der Rechte der Exekutive durch den Antrag Herold herbeigeführt werden sollte.⁹⁸⁾ Wenn man die Zustimmung zur Verlängerung fordere, so müsse die Regierung bei Versagen der Zustimmung kündigen. Es sei nur konsequent, die Zustimmung auch zur Kündigung zu fordern, da die Regierung den Vertrag, den sie nicht gegen den Willen der Reichstagsmehrheit aufrecht-

95) Drs. des Deutschen Reichstages
Nr. 618 aus 1900 - 1903

96) Drs. Nr. 683 aus 1900 - 1903

97) Drs. Nr. 689 aus 1900 - 1903

98) 192. Sitzung vom 11. 6. 1902
Stenographische Verhandlungsberichte S. 5608
B-D aus 1900 - 1903

erhalten dürfe, auch nicht gegen den Willen dieser Mehrheit beenden dürfe. Für seine Fraktion lehne er diese Beschränkung der Handlungsfreiheit der Exekutive ab: ... "in beiden Fällen wird allerdings dem Parlament eine Macht gegen die Regierung verliehen, wie sie bisher weder in Deutschland noch in parlamentarisch regierten Ländern je dagewesen ist ... Durch diesen Antrag bringen Sie die Regierung unter die Herrschaft einer Majorität, und zwar wollen Sie diese Herrschaft gleich auf eine Reihe von Jahren fixieren, indem Sie einen solchen, m. E. geradezu unerhörten Antrag hier einbringen."

Reichskanzler von Bülow⁹⁹⁾ verwahrte sich gegen die durch die genannten Anträge bezweckte Beteiligung des Reichstages bei der Kündigung. Es sei den 'verbündeten Regierungen' vorbehalten, nach ihrem Ermessen und unter Beurteilung der jeweiligen Sachlage den Kündigungszeitpunkt zu bestimmen. Eine vorherige parlamentarische Erörterung des Zeitpunktes unter öffentlicher Diskussion der für die Kündigung maßgebenden Erwägungen sei sachlich ausgeschlossen. Eine Annahme des Antrages Herold bedeute daher für die Regierung eine Ablehnung des Vertragsentwurfes.

Der Abgeordnete Singer (links) führte zur Begründung des Antrages Barth und Genossen aus, mit diesem Antrag werde eine Einschränkung der Rechte der Regierung bezweckt.¹⁰⁰⁾ Auf die Einwendungen des

99) a. a. O. S. 5609 A-B

100) a. a. O. S. 5612 A

Reichskanzlers hin wurde der Antrag Herold zurückgezogen.¹⁰¹⁾

Zu einer weiteren Auseinandersetzung zwischen der Reichsregierung und Teilen des Reichstages kam es bei der zweiten Beratung des Handelsabkommens zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 22. 4./2. 5. 1907.¹⁰²⁾ in der Sitzung vom 13. 5. 1907.¹⁰³⁾ In den Ausschußberatungen wurde darauf hingewiesen, daß es notwendig sei, dem Reichstag durch Gesetz die Möglichkeit zu geben, die Reichsregierung zur Kündigung zu zwingen, falls der Vertrag sich auf die Dauer als zu ungünstig erweise. Ein solches Gesetz wurde jedoch von anderen Ausschußmitgliedern für verfassungswidrig gehalten, da es in die Rechte der Exekutive eingreife; dem Reichstag stünden darüber hinaus ausreichend Mittel zur Verfügung (Interpellationen, Resolutionen), auf die Entschließung der Regierung einzuwirken. Anträge auf eine entsprechende Ergänzung des Zustimmungsgesetzes wurden deshalb zurückgezogen.¹⁰⁴⁾ Bei der Behandlung im Plenum sah

101) a. a. O. S. 5609 C

102) RGBl. 305

103) Drs. Nr. 391, 403, 434 aus 1907
52. Sitzung vom 13. 5. 1907
Stenographische Verhandlungsberichte
Bd. 228 S. 1582 Af. zum politischen
Hintergrund:
MÜLLER-MEININGEN (M. d. R.) S. 733/4
Der Vertrag sah in Art 6 eine einjährige
Laufzeit vor mit stillschweigender Verlängerung, falls er nicht gekündigt wurde.

104) Abg. KAEMPF (Berichterstatter)
a. a. O. S. 1582 D - 1583 C

es der Abgeordnete Fuhrmann als eine Minderung der Rechte des Reichstages an, daß die Erwägungen über Fortdauer oder Kündigung des Vertrages der Reichsregierung überlassen blieben.¹⁰⁵⁾ Aus politischen Erwägungen bedauerte es der Abgeordnete Dr. Böhme, daß der Reichstag bei der Kündigung ausgeschaltet blieb.¹⁰⁶⁾ Demgegenüber sahen es andere Redner als ausreichend an, daß der Reichstag durch Äußerung seines Willens auf die Reichsregierung einwirken konnte.¹⁰⁷⁾

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß von parlamentarischer Seite dann, wenn ein v. V. seinem Inhalt nach nicht ganz den Vorstellungen des Reichstages entsprach, die Mehrheit dem Abschluß aber doch zustimmte, versucht wurde, auf die Ausübung des Kündigungsrechtes verbindlichen Einfluß zu gewinnen. Die Mitwirkung des Reichstages sollte sich dabei nicht auf eine Kontrolle der Regierung beschränken; vielmehr bezweckten die genannten Anträge, die Kündigungskompetenz an das Parlament zu ziehen und der Regierung nur die Ausführung der parlamentarischen Entscheidung zu überlassen. Dabei sah man im Falle des Handelsabkommens mit den USA, daß es verfassungsrechtlich unzulässig war, durch eine entsprechende Ergänzung des Zustimmungsgesetzes dem

105) a. a. O. S. 1587 A

106) a. a. O. S. 1592 A - 1593 C

107) Vgl. Abg. HEROLD a. a. O. S. 1586 C
Dr. DOHRN a. a. O. S. 1589 C
v. DIRKSEN a. a. O. S. 1591 C

vgl. auch Abg. MOLKENBUHR a. a. O. S. 1589 B, der generell für eine Erweiterung der Rechte des Reichstages eintrat, dies aber für einzelne Verträge, wenn es nur aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen geschah, ablehnte.

Reichstag dieses Recht zu verleihen. Die Mehrheit hielt es für ausreichend, daß der Reichstag im Wege der Interpellation auf die Abgabe der Kündigungserklärung einwirken konnte. Die Reichsregierung behauptete während der gesamten Geltungsdauer der RV 1871 ihre alleinige Zuständigkeit zur Kündigung.¹⁰⁸⁾

III Praxis Preußens und Bayerns

Art 48 der Verfassung Preußens vom 31. 1. 1850 sah eine Zustimmung des preußischen Landtages zum Abschluß bestimmter v. V. vor.¹⁰⁹⁾ Sinngemäß galt das auch für Verträge mit anderen deutschen Gliedstaaten. Am 29. 2. 1876 beantragte der Abgeordnete Dr. Kapp zu Kapitel 62 Titel 9 des Etats der Allgemeinen Finanzverwaltung für das Jahr 1876:¹¹⁰⁾

"Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen: die königliche Staatsregierung aufzufordern, den am 18. Juli 1867 mit dem Fürsten von Waldeck abgeschlossenen Vertrag im Laufe dieses Jahres zu kündigen."¹¹¹⁾

Aus der Formulierung ist zu entnehmen, daß es sich hier um einen Antrag handelte; die Regierung sollte nicht verbindlich angewiesen werden zu kündigen. Der

108) vgl. auch WEIL, 134

109) GS. S. 17; Quellen, 209

110) Bd. II Nr. 3 S. 22
Drs. Nr. 71 aus 1876
zitiert bei RIESS, 91

111) Der Vertrag lief bis zum 1. 1. 1878 und wurde mangels Kündigung zu diesem Termin um 10 Jahre verlängert.

Antrag wurde abgelehnt.¹¹²⁾

Die Verfassung Bayerns vom 26. 5. 1818 sah keine Zustimmung des Landtages vor Abschluß v. V. vor.¹¹³⁾

Im Jahre 1908 lehnte die bayrische Regierung ein auf Grund des Auslieferungsvertrages von 1889 gestelltes Auslieferungsgesuchen der russischen Regierung ab.¹¹⁴⁾

Im Zusammenhang damit beantragte der Abgeordnete Müller - München (SPD) in der Abgeordneten-kammer wegen Bedenken gegen die Methoden der russischen Strafrechtspflege, diesen Vertrag zu kündigen, obwohl der Vertrag eine Kündigung nicht vorsah. Der Antrag wurde angenommen. In der Sitzung der Kammer der Reichsräte vom 17. 11. 1908 schlug der Referent Auer vor, diesem Antrag die Zustimmung zu versagen. Die Kammern seien nur für die ihnen von der Krone übertragenen Aufgaben zuständig. Diese Zuständigkeit fehle hier, auch sei kein Interpellationsrecht gegeben. Demgegenüber erkannte der Ministerpräsident von Podewils ein Interpellationsrecht auch in bezug auf die Kündigung v. V. an, lehnte die Kündigung des Auslieferungsvertrages jedoch aus politischen Erwägungen heraus ab. Dem Antrag der Abgeordneten-kammer wurde nicht zugestimmt.¹¹⁵⁾

112) 47. Sitzung vom 3. 5. 1876
zitiert bei RIESS, 91

113) GBl. 141, 349; Quellen, 65
vgl. MEYER-ANSCHÜTZ, 697 Anm. 4

114) In München waren drei Russen verhaftet worden, die Banknoten aus einem 1907 in Tiflis verübten Bankraub verkauften.

115) zitiert nach ZfVR Bd. 4, 293

In der Praxis Bayerns und Preußens wurde demnach die Regierung als allein zuständig zur Kündigung v. V. angesehen. Dem Parlament blieb als Einwirkungsmöglichkeit das Recht der Interpellation.

IV Mutuus consensus etc.

Ebensowenig wie bei der Kündigung mußte der Kaiser bei der Suspension eines v. V. eine vorherige parlamentarische Zustimmung einholen.¹¹⁶⁾

Auch durch Vertrag (mutuus consensus) konnte er ohne Mitwirkung des Parlamentes einen v. V. aufheben.¹¹⁷⁾

Für die Rücknahme einer Kündigungserklärung, durch die der Vertrag nur seine vorgesehene Laufzeit wieder erhielt, bedurfte er gleichfalls keiner parlamentarischen Zustimmung.¹¹⁸⁾

116) vgl. JELLINEK, Gesetz, 362/3

117) vgl. die einvernehmliche Aufhebung des Postvertrages zwischen dem Norddeutschen Bund und Norwegen vom 17. 2. 1868 - BGBl. S. 117 -: bekanntgemacht: RGBl. 1899, 136 und RG, Urteil vom 1. 7. 1889 - VI 107/89
zitiert bei FRANGULIS, 125

118) FLEISCHMANN, 512

B Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919¹¹⁹⁾ übertrug mit ähnlichen Formulierungen wie die RV 1871 dem Kaiser, dem Reichspräsidenten die auswärtige Gewalt, Art 45 Abs. 1. Er war zur völkerrechtlichen Vertretung berufen, schloß Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten, beglaubigte und empfing die Gesandten. Seine Anordnungen und Verfügungen auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten bedurften wie die des Kaisers der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder einen zuständigen Minister, in der Regel der Reichsaußenminister, Art 50. Der Gegenzeichnende übernahm dem Parlament gegenüber die politische Verantwortung, Art 50, 54.¹²⁰⁾

Schranken waren dieser Zuständigkeit in Art 45 Abs. 2 und 3 gesetzt. Der Änderung der RV 1871 durch Reichsgesetz vom 28. 10. 1918¹²¹⁾ folgend, bedurfte er zur Kriegserklärung und zum Friedensschluß der Ermächtigung durch Reichsgesetz.¹²²⁾ Der Zustimmung des Reichstages bedurfte er außer für den Abschluß von v. V.,

119) RGBL. 1383

120) vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 1

121) RGBL. 1274

122) So ist die mißverständliche Formulierung von Art 45 Abs. 2 auszulegen: Der Reichstag konnte die erforderlichen völkerrechtlichen Handlungen nicht vornehmen. Jedoch entschied der Reichstag verbindlich. Dem Reichspräsidenten blieb nur noch die Ausführung überlassen.
vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 3
C. SCHMITT, 270

die Gegenstände der Reichsgesetzgebung betrafen,¹²³⁾
abweichend von der RV 1871, die den Kaiser insoweit
weniger beschränkte, auch zum Abschluß von Bündnis-
verträgen, d. h. von Beistandspakten für den Kriegs-
fall.¹²⁴⁾ In der Praxis erfolgte diese Zustimmung durch
Gesetz, Art 68.¹²⁵⁾

Wie die RV 1871 regelte die WV nicht ausdrücklich,
welches Organ befugt war, eine Kündigung vorzuneh-
men.¹²⁶⁾

Da der Reichspräsident in der Ausübung der auswärti-
gen Gewalt gegenüber dem Parlament in bestimmten,
ausdrücklich genannten Fällen, beschränkt war, liegt
die Vermutung nahe, daß er in allen übrigen Fällen, al-
so auch im Falle einer Kündigung ohne Zustimmung des
Parlamentes handeln konnte.

I Lehrmeinungen

In der Lehre finden sich nur wenige Äußerungen zu der
Frage, wer nach der WV an der Kündigung eines v. V.

123) dazu gehörte auch das Budgetrecht, Art 85
vgl. Reichsinnenminister Dr. PREUSS,
Bericht, 282

124) vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 7 a

125) vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 8
PARTSCH, Anwendung, 53

126) Auch in den Ausschlußberatungen der Verfassungs-
gebenden Deutschen Nationalversammlung wurde
die Frage nicht erörtert;
Bericht, 282 ff.

mitzuwirken hatte.

Obgleich sich Art 45 WV in der Formulierung an Art 11 RV 1871 anschließt, wurde angenommen, daß der Reichspräsident anders als der Kaiser vom Reichstag genehmigte Verträge nicht ohne dessen Mitwirkung kündigen könne.¹²⁷⁾ Wohl unter der Einwirkung des Gedankens vom *actus contrarius* sollte der Reichstag nicht von der Kündigung v. V. ausgeschlossen werden, die durch seine Zustimmung und mit der Veröffentlichung die Kraft von Reichsgesetzen¹²⁸⁾ erlangt hatten.

Demgegenüber wurde von anderer Seite angenommen, der Ausschluß des Parlamentes von einer Mitwirkung bei der Kündigung v. V. der in Art 45 Abs. 2 und 3 WV genannten Vertragsarten könne sich allenfalls auf Gewohnheitsrecht stützen, nachdem seit Bestehen des Deutschen Reiches so verfahren worden sei. Ein anderer stichhaltiger Rechtfertigungsgrund lasse sich nur schwer finden.¹²⁹⁾

Nach einer dritten Meinung war der Reichspräsident nicht nur dann für die Kündigung v. V. allein zuständig, wenn er sie ohne Zustimmung des Reichstages hatte schließen können.¹³⁰⁾ Bei zustimmungsbedürftigen Verträgen begründe Art 45 Abs. 1 seine ausschließliche Zuständigkeit zur Kündigung. Durch das Erforder-

127) ARNDT, Art 45 Anm. 2

128) vgl. auch S. 5 ff.

129) KRAUS, 341 (344)

130) TOPF, 345
im Ergebnis gl. A.
WALZ, 332

nis parlamentarischer Zustimmung in Art 45 Abs. 3 sei er nur bei zweiseitigen Rechtsgeschäften in der Ausübung der auswärtigen Gewalt beschränkt worden, nicht aber bei der Vornahme einseitiger Rechtsgeschäfte wie der Kündigung. Durch die Kündigung würde nicht in die innerstaatliche Zuständigkeit des Reichstages eingegriffen; vielmehr erhalte dieser seine alte Freiheit auf dem Gebiet der Gesetzgebung wieder. Diese wegfallende Beschränkung sei aber der alleinige Grund für eine Beteiligung des Reichstages beim Abschluß gewisser v. V. gewesen.

Dieser Auffassung ist im Ergebnis und im wesentlichen auch in der Begründung zuzustimmen. Wie oben ausgeführt, folgt die Formulierung von Art 45 WV im wesentlichen der von Art 11 RV 1871. Die Abgrenzung der Rechte von Exekutive und Parlament wurde im Bereich der auswärtigen Gewalt nicht grundsätzlich geändert. Den zustimmungsbedürftigen Verträgen wurde nur die Kategorie der Bündnisse hinzugefügt.¹³¹⁾

Wenn der Reichstag v. V., die Materien der Reichsgesetzgebung betrafen, zustimmen mußte, so deshalb, weil nicht auf dem Weg über den völkerrechtlichen Vertragsschluß seine Zuständigkeit zur Gesetzgebung übergangen werden sollte.¹³²⁾ Einen Anspruch auf Abschluß und damit auf Aufrechterhaltung eines genehmigten v. V. hatte er nicht.¹³³⁾ Ein Grund, ihn an der Kündigung zu

131) vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 7 a

132) vgl. ANSCHÜTZ, a. a. O., C. SCHMITT, 269, 270

133) vgl. ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 3 a. E.

beteiligen, bestand nicht, da seine Freiheit auf dem Gebiet der Gesetzgebung damit wieder hergestellt wurde. Insoweit kann ergänzend auf die Ausführungen zur RV 1871 verwiesen werden.¹³⁴⁾

Ähnliches galt auch für die Kündigung von Bündnisverträgen. Der Genehmigungsvorbehalt für den Abschluß wurde hier deshalb eingeführt, weil gegen den Willen des Parlamentes nach den Erfahrungen des verlorenen Krieges Deutschland nicht verpflichtet werden sollte, an der Seite eines fremden Staates Krieg zu führen.¹³⁵⁾ Ebensowenig wie bei der ersten Kategorie zustimmungsbedürftiger v. V. hatte der Reichstag einen Anspruch auf Abschluß und damit auf Aufrechterhaltung eines Bündnisses. Die Kündigung eines Bündnisses stellte die außenpolitische Handlungsfreiheit des Reiches wieder her; der Grund, der zur Beteiligung des Parlamentes beim Abschluß führte, war bei der Kündigung nicht mehr gegeben. Es galt daher die Regel des Art 45 Abs. 1 von der alleinigen Zuständigkeit der Exekutive.

Hatte der Reichstag auch kein Recht zur Mitwirkung bei der Kündigung v. V., so blieb ihm doch die Möglichkeit, im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle eine Kündigung zu verhindern oder herbeizuführen. Die Kündigung besonders wichtiger v. V. konnte Deutschland in eine dem Parlament unerwünschte außenpolitische Lage bringen. Als solche v. V. kamen der Vertrag von Ver-

134) S. 32 ff.

135) vgl. zum Begriff des Bündnisses
ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 7 a

sailles sowie der Völkerbundsvertrag und die im Rahmen des Völkerbundes geschlossenen Verträge (z. B. der über die Errichtung eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes) in Frage.¹³⁶⁾ Ein politisch starkes Parlament konnte aber wohl insoweit die Regierung unter Kontrolle halten. Die teilweise Kündigung des Versailler Vertrages¹³⁷⁾ und der Austritt aus dem Völkerbund¹³⁸⁾ erfolgten dann auch nach der Machtübernahme durch Hitler zu einer Zeit, als der Reichstag bereits entmachtet war.¹³⁹⁾

Rechtspolitische Überlegungen konnten jedenfalls zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung der Zuständigkeit von Exekutive und Parlament führen.

136) darauf weist KRAUS, 344 Anm. 9, hin

137) Art 160, 173, 198 (Beschränkung der Reichswehr auf 100.000 Mann). Kündigung vom 16. 3. 1935 zusammen mit der Verkündung des Gesetzes über die Wiederaufrüstung (Aufstellung eines 600.000 Mann-Heeres). Als Grund wurde angegeben, die Siegermächte seien ihren Abrüstungsverpflichtungen aus der Präambel zu Teil V des Versailler Vertrages nicht nachgekommen.
vgl. BRUNS, 13

GARNER/JOBST, a. a. O.
ausführlicher Nachweis bei
FRANGULIS, 142

138) am 14. 10. 1935 im Zusammenhang mit dem Verlassen der Abrüstungskonferenz.
vgl. MAU/KRAUSNICK, 77

139) Art 4 des Ermächtigungsgesetzes vom 24. 3. 1933, RGBl. I, 141, lautete: "Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften. Die Reichsregierung erläßt die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Vorschriften."

II Praxis

Aufschlüsse über die Praxis der Kündigung v. V. ergeben sich aus den Veröffentlichungen der Kündigungs-
erklärungen und des Zeitpunktes des Außerkrafttretens
der gekündigten v. V. im Reichsgesetzblatt Teil II.
Da eine solche Bekanntmachung gesetzlich nicht vor-
geschrieben war, haben diese Veröffentlichungen nur
deklaratorische Bedeutung.¹⁴⁰⁾ Es wurden sowohl die
Kündigungen durch ausländische Staaten¹⁴¹⁾ wie auch
die durch das Deutsche Reich bekanntgegeben. Bei den
deutschen Kündigungen findet sich meist die Formulie-
rung, die "Deutsche Regierung" habe den betreffenden
v. V. gekündigt.¹⁴²⁾ Die Reichsregierung übte das
Kündigungsrecht ohne Rücksicht darauf, ob der betref-
fende v. V. zu seinem Abschluß der Zustimmung des
Reichstages bedurft hatte oder nicht, allein aus. Diese
Praxis bestätigt das oben gewonnene Ergebnis von der

140) so auch TOPF, 355 f.

141) RGBL. 1919, 197, 354
1922 II 103
1925 II 1138
1926 II 128, 183
1927 II 512
1929 II 171, 200, 637
1931 II 515, 526, 534, 740
1933 II 535

142) RGBL. 1925 II 738
1929 II 633
1930 II 1213
1932 II 195
1933 II 126, 641, 693, 315, 1073

In manchen Fällen ist das kündigende Organ
nicht angegeben:

RGBL. 1925 II 952
1933 II 1037

alleinigen Zuständigkeit der Exekutive zur Kündigung v. V.

Die Kündigungserklärung wurde regelmäßig durch den Reichsaußenminister abgegeben, obgleich nach Art 45 Abs. 1 WV der Reichspräsident mit Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Ministers das Deutsche Reich völkerrechtlich vertrat. Es wurde die Auffassung vertreten, die Ausübung dieser weitreichenden Befugnis durch den Reichsaußenminister sei bedenklich, sie lasse sich allenfalls auf Gewohnheitsrecht gründen.¹⁴³⁾ Der Nachweis eines solchen Gewohnheitsrechtes dürfte schwerfallen. Es ist vielmehr anzunehmen, daß der Reichspräsident seine Zuständigkeit stillschweigend auf den Reichsaußenminister übertragen hatte.¹⁴⁴⁾

III Mutuus consensus etc.

Während sich in der Literatur keine Äußerungen darüber finden, ob der Reichstag an der Beendigung v. V. durch Willenserklärungen - mit Ausnahmen für die Kündigung - zu beteiligen war, ergeben sich aus der Praxis Aufschlüsse.

Nachdem die Schweizer Regierung den Handels- und Zoll-

143) KRAUS, 344

144) Für Frankreich sah das die Cour d'appel de Paris - 28. 1. 1926 - auf Grund der französischen Verfassung von 1875 als zulässig an: KISS, Répertoire, no. 673

vertrag vom 10. 12. 1891¹⁴⁵⁾ zum 6. 6. 1921 gekündigt hatte,¹⁴⁶⁾ zog sie mit Einwilligung der deutschen Regierung diese Erklärung zurück, man vereinbarte, daß die Tarifabreden erst mit Wirkung vom 1. 7. 1921 wegfallen sollten. Die textlichen Bestimmungen blieben nach dieser Vereinbarung aufrechterhalten, wobei aber die nach Art 11 ursprünglich einjährige Kündigungsfrist in eine einmonatige abgeändert wurde.¹⁴⁷⁾

Der Fall zeigt, daß die Reichsregierung sich sowohl zur Einwilligung in die Rücknahme einer Kündigungserklärung, zur Aufhebung eines Vertrages durch *mutuus consensus* wie auch zur Abänderung der Kündigungsklausel eines Vertrages, soweit die Kündigungsfrist verkürzt wurde, als allein befugt ansah.

Durch *mutuus consensus* zwischen der Reichsregierung und der schwedischen Regierung endete auch der Handels- und Schifffahrtsvertrag vom 14. 5. 1926,¹⁴⁸⁾ ohne daß der Reichstag, der dem Abschluß des Vertrages zugestimmt hatte,¹⁴⁹⁾ beteiligt wurde.¹⁵⁰⁾ Der Vertrag

145) RGBL. 1892, 195 mit Zusatzvertrag vom 12. 11. 1904, RGBL. 1905, 319

146) RGBL. 1919, 354

147) RGBL. 1921, 754

148) RGBL. II 384 mit Zusatzabkommen vom 11. 12. 1928, RGBL. 1929 II 138 und vom 30. 11. 1929, RGBL. 1930 II 4

149) RGBL. 1926 II 383

150) RGBL. 1932 II 238

hatte in Art 23 eine sechsmonatige Kündigungsfrist vorgesehen. Durch Protokoll vom 5. 7. 1932 wurde in Stockholm vereinbart, daß der Vertrag am 5. 2. 1933 außer Kraft treten sollte.

Durch konkludent erklärte Einigung¹⁵¹⁾ endete der Friedensvertrag von Brest-Litowsk vom 3. 3. 1918¹⁵²⁾ mit Sowjetrußland. Am 5. 11. 1918 hatte die deutsche Regierung die diplomatischen Beziehungen zu Sowjetrußland abgebrochen und damit die Ausführung des abgeschlossenen Friedensvertrages unterbunden. Durch Art XV des Waffenstillstandsabkommens vom 11. 11. 1918 wie auch später durch Art 116 Abs. 2 und 292 des Versailler Vertrages war sie verpflichtet worden, den Friedensvertrag von Brest-Litowsk als aufgehoben anzusehen. Wenige Wochen später erklärte die Sowjetregierung durch Funkspruch an alle, sie sähe den Vertrag von Brest-Litowsk als beseitigt an. Hiergegen verwahrte sich die deutsche Regierung nicht. Vielmehr sah sie¹⁵³⁾ wie auch das Reichsgericht¹⁵⁴⁾ den Vertrag von Brest-Litowsk damit als aufgehoben an.

151) ebenso FRANGULIS, 125

a. A. VERDROSS, 176 Anm. 2;
er nimmt Verzicht des Deutschen Reiches an.

152) RGBl. 1918, 654

153) vgl. Amtl. Begründung zum Vertrag von Rapallo. Verhandlungen des Reichstages 1. Wahlperiode 1920/22 Bd. 374 Anlagen zu den stenographischen Berichten Nr. 4398 - 4920 (Nr. 4546 S. 2)

154) RG, 23. 5. 1925 RGZ 111/40
RG, 20. 9. 1922 - V 586/21 -
bei FRANGULIS, 125

Durch die Praxis wird also die oben¹⁵⁵⁾ aufgestellte These bestätigt, wonach die Beendigung eines v. V. durch mutuus consensus sich nur formell von einer Kündigung unterscheidet; daß also nach der WV die Zuständigkeit zur Abgabe einer Einigungserklärung der Zuständigkeit zur Kündigung entsprach. Nach dem oben Ausgeführten¹⁵⁶⁾ sprach nichts dafür, den Reichstag bei der durch mutuus consensus herbeigeführten Beendigung eines v. V. zu beteiligen.

Bei der Einwilligung in die Rücknahme einer Kündigungserklärung lag ebenfalls keiner der Gründe vor, die für eine Beteiligung des Reichstages am Vertragsabschluß bestimmend gewesen waren.

Soweit schließlich im Falle des Zoll- und Handelsvertrages mit der Schweiz ohne Zustimmung des Reichstages die Kündigungsfrist verkürzt wurde, blieb die Exekutive damit im Bereich ihrer alleinigen Zuständigkeit. Formell wurde zwar ein zustimmungsbedürftiger Vertrag abgeändert, was für eine Beteiligung des Reichstages gesprochen hätte. Materiell wurde jedoch die Gesetzgebungskompetenz des Reichstages nicht berührt; vielmehr wurde es nur dem Deutschen Reich erleichtert, sich von einem Vertrag zu lösen.

155) S. 10 f.

156) S. 43 f.

IV Wiener Zollunion

Am 19. 3. 1931 vereinbarten der Reichsaußenminister Curtius und der österreichische Bundeskanzler Schober "Richtlinien" für alsbald aufzunehmende Verhandlungen über einen Vertrag "zur Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse".¹⁵⁷⁾

Diese Richtlinien wurden später als Wiener Zollunion-Protokoll bezeichnet. Es handelte sich dabei, wie schon der Wortlaut ergibt, nicht etwa um ein pactum de contrahendo,¹⁵⁸⁾ sondern um die unverbindliche Festlegung einer Marschrichtung für künftige Verhandlungen.¹⁵⁹⁾

Insbesondere die französische Regierung sah in dem Projekt eine Vorstufe für den Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich. Sie hielt das geplante Vertragswerk für unvereinbar mit der Österreich in Art 88 des Friedensvertrages von Saint-Germain und dem Genfer Protokoll Nr. I vom 4. 10. 1922 auferlegten Neutralitätspflicht. Hauptsächlich auf den Einfluß des französischen Außenministers Briand hin ersuchte der Völkerbundsrat den Ständigen Internationalen Gerichtshof, ein Gutachten über diese Frage zu erstatten.¹⁶⁰⁾

157) Text: C. P. J. I. Série C Nr. 53 S. 42 f.
zur Geschichte vgl.
BARADON, 15
CONZE, 235
GEHL, a. a. O.
NOLDE, 261 - 317

158) so aber NOLDE, 318

159) so auch BILFINGER, Streit, 167

160) C. P. J. I. Série C No. 53 S. 9

Der Gerichtshof kam mit einer Mehrheit von 8 : 7 Stimmen zu dem Ergebnis, das Vertragsprojekt sei mit dem Genfer Protokoll vom 4. 10. 1922, nicht jedoch mit Art 88 des Vertrages von Saint-Germain unvereinbar; es werde die wirtschaftliche Unabhängigkeit Österreichs bedrohen.¹⁶¹⁾

Das Gutachten wurde angegriffen, weil es von politischen Überlegungen beeinflusst gewesen sei. Die Nationalitäten der die Mehr- und Minderheit bildenden Richter spiegelten nämlich genau die damaligen politischen Konstellationen wider.¹⁶²⁾

Zwei Tage bevor das Gutachten erstattet wurde, hatten Deutschland und Österreich auf französischen Druck hin¹⁶³⁾ schon endgültig darauf verzichtet, den beabsichtigten Vertrag abzuschließen.¹⁶⁴⁾

Hier interessiert nur die in Aussicht genommene Regelung einer Kündigung des zu schließenden Vertrages. Die Richtlinien sahen in Art XI Abs. 3 eine jederzeit mit einer Frist von 6 Monaten zulässige Kündigung vor.

161) C. P. J. I. Série A/B No. 41 S. 53

162) vgl. hierzu GEHL, 39 f.

163) vgl. CONZE, 236

164) durch Erklärung vor der S. D. N. Commission d'études pour l'union européenne, Procès verbal de la 4^e session de la commission, S. 8 f. (C. 681. M. 287.1931 VII)
vgl. NOLDE, 325
DELBEZ, Principes, 636

Voraussetzung war, daß die Entscheidung eines Schiedsausschusses, der bei Streitigkeiten angerufen werden sollte, lebenswichtige Interessen der Wirtschaft eines Vertragspartners verletzte. Der Vertrag sollte im übrigen nach zweijähriger Laufzeit mit einjähriger Kündigungsfrist kündbar sein, Art XII Abs. 2. In Art XII Abs. 3 hieß es dann:

"Die Kündigung darf nur auf Grund eines Gesetzes des Landes erfolgen, von dem die Kündigung ausgesprochen wird."¹⁶⁵⁾

Damit wurde auf einem Teilgebiet eine Regelung angestrebt, wie sie schon Bismarck¹⁶⁶⁾ für ein deutsch-österreichisches Bündnis gefordert hatte.

Das damals gültige deutsche Verfassungsrecht gab dem Parlament keine Befugnisse zur Mitwirkung bei der Kündigung v. V.¹⁶⁷⁾ Die Zustimmung zu einem dem Wiener Zollunions-Protokoll entsprechenden Vertrag hätte demnach nur mit verfassungsändernder Mehrheit (Verfassungsdurchbrechung) erfolgen können.¹⁶⁸⁾

Gemäß Art 65 der österreichischen Verfassung vom 1. 10. 1920 in der Fassung von 1929¹⁶⁹⁾ vertrat der Bundespräsident die Republik völkerrechtlich. Nach Art 50 Abs. 1 waren die Entwürfe politischer Verträge und

165) vgl. KRAUS, 344 Anm. 10

166) oben S. 30 Anm. 81

167) vgl. oben S. 43 f.

168) vgl. KRAUS, 344 Anm. 9
darauf ging BRUNS, Gutachten der deutschen Regierung, C. P. J. I. Série C no 53 p. 70, nicht ein.

169) BGBl. 1930, 1

solche, die Gesetze ändern, dem Nationalrat zur Genehmigung vorzulegen. Da eine parlamentarische Beteiligung an der Kündigung v. V. nicht vorgesehen war, galt dafür, wie schon im Kaiserreich,¹⁷⁰⁾ die Regel von der alleinigen Zuständigkeit der Exekutive.¹⁷¹⁾ Der Abschluß eines v. V. entsprechend dem Wiener Zollunions-Protokoll hätte demnach in diese Zuständigkeit eingegriffen, d. h. die grundsätzliche verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung wäre dadurch geändert worden.

Gemäß Art 18 Nr. 3 der österreichischen Verfassung steht jedoch jede Tätigkeit der Exekutive unter dem Vorbehalt des Gesetzes:

"Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden."

Die österreichische Verfassung basiert damit nicht auf einem System der funktionellen Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative;¹⁷²⁾ vielmehr kann die Legislative durch einfaches Gesetz auch die Ausübung der auswärtigen Gewalt - im hier vorliegenden Fall bei der Kündigung v. V. - beschränken.¹⁷³⁾

170) PITAMIC, 130: Alleinige Zuständigkeit der Exekutive für Kündigung und mutuus consensus.

171) vgl. die Frage des Richters van EYSINGA, C. P. J. I. Série C No. 53 S. 306 und die Antwort des österreichischen Gutachters E. KAUFMANN, a. a. O. S. 532, der annahm, daß es sich bei der Kündigung um einen Akt der Vertragsausführung und Verwaltung handle, zu dem nach Art 69 der Verfassung die Regierung, speziell der jeweiligen Fachminister, befugt sei. vgl. auch S. 19 Anm. 62

172) vgl. hierzu BÖCKENFÖRDE, 59

173) vgl. E. KAUFMANN, a. a. O.

Die Ermächtigung zur Kündigung durch Gesetz hätte außer der obligatorischen Beteiligung von National- und Bundesrat auch die des Volkes im Wege des Referendums möglich gemacht, Art 43.

Im Ergebnis hätte das vorgesehene Kündigungsverfahren den Vertragspartnern die Lösung vom Vertrage erschwert;¹⁷⁴⁾ das war wohl auch beabsichtigt.

174) vgl. VALI, 80
u. a. hieran knüpfte sich die französische Kritik an dem Vertragsprojekt
vgl. Memorandum der französischen Regierung,
C. P. J. I. Série C No. 53 S. 131

C Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949¹⁷⁵⁾ lehnt sich bei Formulierung der Bestimmungen über die auswärtige Gewalt an Wortlaut und Systematik der WV und der RV 1871 an. Nach Art 59 Abs. 1 vertritt der Bundespräsident den Bund völkerrechtlich; er schließt die Verträge mit auswärtigen Staaten, beglaubigt und empfängt die Gesandten. Gemäß Art 58 Satz 1 bedürfen seine Anordnungen und Verfügungen auch im Bereich der auswärtigen Gewalt der Gegenzeichnung des politisch verantwortlichen Bundeskanzlers (Art 67) oder eines zuständigen Bundesministers.

Nach Art 59 Abs. 2 kann er v. V., die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, nur nach Ermächtigung durch Bundesgesetz abschließen. Als zweite Kategorie zustimmungsbedürftiger Verträge erscheinen nicht mehr die Bündnisse, sondern die umfassendere Kategorie der politischen Verträge; d. h. Verträge, die geeignet sind, die Existenz, die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit oder das politische Gewicht der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft nachhaltig zu beeinflussen.¹⁷⁶⁾ Weiter hat das Parlament bei der Feststellung des Verteidigungsfalles und dem Abschluß eines Friedensvertrages Entscheidungsbefugnisse, Art 59 a.

Der Wortlaut des Art 59 sagt ausdrücklich nichts dar-

175) BGBl. S. 1

176) BVerfG 1/372/381

über aus, wer an der Kündigung eines v. V. zu beteiligen ist. Im Parlamentarischen Rat wurde diese Frage nicht behandelt.¹⁷⁷⁾ Da Art 59 in seinem Wortlaut und systematischen Aufbau den entsprechenden Vorschriften der WV und RV 1871 nachgebildet ist, liegt es nahe, die Kompetenzen von Exekutive und Parlament nach den dort angestellten Überlegungen abzugrenzen.

I Lehrmeinungen

De lege lata wird nur von wenigen behauptet, der Bundespräsident sei in der Ausübung des Kündigungsrechtes durch ein Mitwirkungsrecht des Parlamentes beschränkt. Es wird die Auffassung vertreten, die Ausdehnung des parlamentarischen Einflusses auf die Vertragsgewalt und auf das Recht über Krieg und Frieden gebiete, den Art 59 Abs. 2 GG ausdehnend auszulegen. Da die Kündigung v. V. die politischen Beziehungen des Bundes in erheblichem Umfang beeinflussen könne, müsse nach Art 59 Abs. 2 das Parlament der Kündigung gewisser v. V. zustimmen; dabei bleibt offen, welche v. V. das im einzelnen sein sollen.¹⁷⁸⁾ Von anderer Seite¹⁷⁹⁾ wird angenommen, der Bundespräsident sei zwar in der Kündigung

177) VERHANDLUNGEN, Beratung von Art 81 Herren-Chiemseer Entwurf (der spätere Art 59)

178) FRIESENHAHN, 70, These 3

179) STELZIG, insbesondere 58 f.
SCHIFFMANN, 123 ff., 133, will im Wege der Analogie Art 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch auf die Aufhebung v. V. anwenden. Bei politischen Verträgen stellt er ähnliche Überlegungen wie STELZIG an. Bei v. V., die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen, begründet er seine Auffassung wie folgt: Weil innerstaatlich ein Gesetz nur durch ein anderes Gesetz aufgehoben werden dürfe, könne auch ein v. V. nur mit parlamentarischer Zustimmung beendet werden.

v. V., die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, frei; das Parlament sei hier beim Abschluß nur beteiligt, um die Transformation des v. V. zu sichern und damit einen Auseinanderfall von völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlicher Verbindlichkeit zu verhindern. Dieser Konflikt könne bei der Kündigung nicht entstehen. Dagegen bedürften die Kündigung politischer Verträge sowie solche Kündigungen, die im Einzelfall die Machtposition der Bundesrepublik wesentlich beeinträchtigen, der parlamentarischen Zustimmung. Da die Kündigung politischer Verträge (z. B. von Nichtangriffspakten) schwerwiegende Nachteile haben könne, dürfe eine solche Veränderung der Machtposition der Bundesrepublik nicht ohne Zustimmung des Parlamentes herbeigeführt werden. Gleiches gelte dann, wenn die Kündigung eines nichtpolitischen Vertrages im Einzelfall schwerwiegenden Einfluß auf die Machtposition der Bundesrepublik habe.¹⁸⁰⁾

180) STELZIG, 27, 32, geht dabei von der Auffassung aus, es bestehe eine eigene "völkerrechtliche Gewalt", für die die Gewaltenteilungslehre ohne Bedeutung sei. Aus Art 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt sich jedoch, daß das GG nur die Dreiteilung in Exekutive, Legislative und Judikative kennt. Die Annahme einer eigenen "völkerrechtlichen Gewalt", die nicht in dieses System einzuordnen wäre, ist damit nicht vereinbar. Die "völkerrechtliche Gewalt" oder, wie sie herkömmlicherweise bezeichnet wird, die auswärtige Gewalt, ist vielmehr der Exekutive zuzuordnen. vgl. GREWE, 131; vgl. aber MENZEL unten Anm. 189, wegen der früheren Unterscheidung zwischen den formellen Gewalten Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung einerseits und den zahlreichen materiellen Gewalten (z. B. auswärtige Gewalt, Kulturhoheit, Militärgewalt etc.) vgl. KRÜGER, 922 f., 932 f. auch BÖCKENFÖRDE, 25 f., 56 f.

Es könnte auch die Auffassung vertreten werden, in der Genehmigung der Kündigungsklausel bei Zustimmung zum Vertragsabschluß liege die Ermächtigung der Regierung, von der Kündigungsmöglichkeit Gebrauch zu machen.¹⁸¹⁾ Oben¹⁸²⁾ wurde dargelegt, daß hiergegen Bedenken bestehen. Diese Auffassung vermag nicht die alleinige Kompetenz der Regierung im Falle der außerordentlichen Kündigung (z. B. Vertragsverletzung, *clausula rebus sic stantibus*) zu erklären.

Andere¹⁸³⁾ sehen es nur *de lege ferenda* als erwünscht an, den Bundespräsidenten durch das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung zur Kündigung v. V. in der Ausübung der auswärtigen Gewalt noch weiter zu beschränken und die Rechte des Parlamentes zu erweitern.

181) So z. B. LEISNER zum italienischen Recht, zit. bei PARTSCH, Anwendung, 140

182) S. 31
vgl. auch TREVIRANUS, 57

183) DAHM, II, 131
MOSLER, Organisationen, 278,
Völkerrecht, 22 f.
PARTSCH, Parlament, 98 f.
SEIDL-HOHENVELDERN,
auch SCUPIN, bei PARTSCH, Anwendung, 141
SEIDL-HOHENVELDERN, 123
dagegen behält PARTSCH, Anwendung, 141, die
Entscheidung dieser Frage einer eingehenden
Untersuchung der Praxis der Länder vor, die
diese Beteiligung schon kennen.
vgl. auch die Ausführungen von
PARTSCH, a. a. O. S. 142
zum niederländischen Recht

Einige Mitglieder¹⁸⁴⁾ der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht wiederum sähen es als untragbare Einschränkung der außenpolitischen Handlungsfreiheit der Exekutive an, wenn man eine parlamentarische Zustimmung zur Kündigung v. V. einführt; es bestünde die Gefahr, daß Kündigungsfristen versäumt würden, außenpolitische Nachteile könnten eintreten, notwendige Kündigungen könnten aus parteipolitischen Gründen unterbleiben, besonders bedenklich sei eine Beteiligung an der Kündigung dann, wenn im Bundesstaat die Gliedstaaten an der Erteilung des Rechtsanwendungsbefehles mitwirkten.¹⁸⁵⁾¹⁸⁶⁾

Die Frage, ob nach der Regelung des GG das Parlament der Kündigung eines v. V. zuzustimmen hat, ist durch Auslegung des Wortlautes von Art 59, durch Untersuchung seines systematischen Aufbaues und seiner Entstehungsgeschichte, durch Vergleich mit seinen historischen Vorbildern und Ermittlung des Sinnes der ausdrücklich erwähnten Fälle parlamentarischer Mitwirkung zu beantworten.

Aus dem Wortlaut des Art 59 ist nicht zu entnehmen, ob das Parlament an der Kündigung v. V., deren Abschluß es zustimmen mußte, zu beteiligen ist.

184) MEYER-LINDENBERG, von SCHENCK, OPHÜLS, SCHAUMANN, SCUPIN, STREBEL, bei PARTSCH, Anwendung, 141

185) STREBEL, a. a. O.

186) ablehnend de lege lata auch WENGLER, 316, Anm. 1, vgl. auch BOEHMER, 95

Art 59 Abs. 1 Satz 1 geht von dem Grundsatz aus, daß dem Bundespräsidenten im Zusammenwirken mit der Bundesregierung die völkerrechtliche Vertretung des Bundes obliegt. Die Kündigung eines v. V. ist ein Akt der völkerrechtlichen Vertretung. Die in Art 59 Abs. 1 Satz 2 und 3 genannten Befugnisse sind nur besonders wichtige Fälle der völkerrechtlichen Vertretung. Diese Systematik entspricht der von Art 11 Abs. 1 RV 1871 und Art 45 Abs. 1 WV.

Schranken sind der alleinigen Zuständigkeit gesetzt, wenn es sich um den Abschluß von v. V., die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Art 59 Abs. 2 Satz 1), weiterhin dann, wenn es sich um die Feststellung des Verteidigungsfalles oder um den Abschluß eines Friedensvertrages handelt (Art 59 a).¹⁸⁷⁾ In diesen Fällen sind dem Parlament Mitwirkungsrechte eingeräumt. Auch insoweit folgt Art 59 der Systematik seiner Vorgänger in der RV 1871 und der WV; eine Änderung ist nur insoweit erfolgt, als der Bereich der Akte völkerrechtlicher Vertretung, die einer Mitwirkung des Parlamentes bedürfen, erweitert wurde.¹⁸⁸⁾

Die konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Parlament, wie sie das GG vorgenommen hat, ordnet somit regelmäßig Akte der völkerrechtlichen Vertretung der Exekutive zu; dem Parla-

187) wegen der Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkung in diesen beiden Sonderfällen
vgl. S. 42 Anm. 122

188) vgl. PARTSCH, Parlament, Anm. 60

ment werden im Bereich der auswärtigen Gewalt nur
im einzelnen aufgezählte Befugnisse verliehen. 189)190)

- 189) das BVerfG spricht in diesen Fällen von einer Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zugunsten des Parlamentes, BVerfG 1/351 (369), 1/372 (394) 2/347 (379)

nach MOSLER, Gewalt, 295, handelt es sich um eine Kontrolle der Regierung, nicht um Staatsleitung. Er nimmt allerdings weiterhin an, der BTag übe damit materiell auswärtige Gewalt aus.

a. A. MENZEL, Gewalt, BRD, 197

- , Gewalt BVerfG, 348/9, der die auswärtige Gewalt als "kombinierte Gewalt" ansieht, bei der Regierung und Parlament gleichberechtigt zusammenwirkten; bei der Zuständigkeit des Parlamentes handle es sich daher nicht um eine eng auszulegende Ausnahme im Bereich der Regierungszuständigkeit, an anderer Stelle (MENZEL, Geltung, 404, 412) beschränkt er diese Auffassung vom Zusammenwirken von Regierung und Parlament wohl auf die Zustimmung zu politischen Verträgen i. S. des Art 59 GG. Mit der Zustimmung zu einem solchen Vertrag treffe das Parlament eine politische Entscheidung. Es sei hier Mitinhaber der auswärtigen Gewalt und handle als Repräsentant der Nation in Ausführung des in Art 20 GG niedergelegten Grundsatzes, daß die Staatsgewalt beim Volke liege. Angesichts des klaren Wortlautes von Art 20 Abs. 2 Satz 2 GG verbietet es sich jedoch, neben Exekutive, Legislative und Judikative eine besondere "kombinierte Gewalt" im auswärtigen Bereich anzuerkennen, die keiner der genannten Gewalten zuzuordnen wäre, vgl. oben S. 60 Anm. 180, vgl. hierzu auch BAADE, 118 ff.

gegen MENZEL de lege lata auch ANGERER, 36, 60

SCHIFFMANN, 103, 109, meint ebenfalls, daß die Gewaltenteilungslehre im Bereich der auswärtigen Gewalt keine Bedeutung habe.

- 190) siehe umseitig

Über die allgemeine Kontrollmöglichkeit des Handelns der Exekutive hinaus, die bis zum Mißtrauensvotum führen kann (Art 67), werden ihm besondere Mitwirkungsrechte an einzeln aufgezählten Akten der völkerrechtlichen Vertretung eingeräumt.¹⁹¹⁾

Ein solches Regel-Ausnahme-Verhältnis erlaubt es nicht, die Befugnisse des Parlamentes durch extensive Auslegung der Bestimmungen über die ihm zugewiesenen Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Gewalt zu erweitern.¹⁹²⁾ Nach Wortlaut und systematischem Aufbau von Art 59 hat das Parlament demnach kein Mitwirkungsrecht an der Kündigung v. V.

190) Nach Werner WEBER, Spannungen, 27 f., 162, wird allerdings die vom GG gewollte Gewaltenteilung dadurch überspielt, daß hinter Exekutive, Legislative und in geringerem Umfang auch schon hinter der Judikative dieselben parteipolitischen Kräfte, also eine Gewalt, stehen. Die Gewaltenteilung des GG sei nur noch ein Ordnungsschema der Aufgaben und Zuständigkeiten. Eine Gewaltenteilung finde nunmehr zwischen den politischen Parteien und gesellschaftlichen Kräften wie den Kirchen und Gewerkschaften statt; ähnlich derselbe, Die Teilung der Gewalten, 261 f. Peter SCHNEIDER, 26 f., ist dieser Auffassung mit zutreffenden Gründen entgegengetreten und hat u. a. ausgeführt, daß von Weber mehr eine Gefahr als die Wirklichkeit aufgezeigt werde. Die Auffassung Webers interessiert aber auch als eine Würdigung rechtssoziologischer Tatsachen in diesem Zusammenhang weniger.

191) vgl. MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG, Art 59 Rdnr. 18, 21 MOSLER, Gewalt, 293

192) So FRIESENHAHN, 70, These 3
a. A. auch PARTSCH, Parlament, 98 f.
Gegen einen Umkehrschluß aus Art 59 Abs. 2 Satz 1 SCHIFFMANN, 75 f., 97

Das entspricht auch der historischen Entwicklung des deutschen Verfassungsrechtes. Immer galt der Grundsatz von der freien Ausübung der auswärtigen Gewalt durch die Exekutive. Wollte man für bestimmte Fälle eine parlamentarische Mitwirkung vorsehen, so wurden diese Fälle ausdrücklich aufgezählt. Das zeigt deutlich der dreimal erweiterte Katalog der beim Abschluß zustimmungsbedürftigen v. V. von Art 11 RV 1871 über Art 45 WV zu Art 59 GG. Bei der Kündigung v. V. wurde dem Parlament seither noch kein Mitwirkungsrecht eingeräumt.¹⁹³⁾ Aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates, in denen die Kündigungskompetenz nicht behandelt wurde, ist zu entnehmen, daß keine Änderung dieser Rechtslage erfolgen sollte.¹⁹⁴⁾

Zu prüfen bleibt, ob sich nicht aus dem Zweck der parlamentarischen Zustimmung zum Abschluß bestimmter v. V. zwingend ergibt, daß das Parlament auch bei der Kündigung mitzuwirken hat.

Bei Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, ist der Grund für die parlamentarische Beteiligung am Abschluß wie schon nach der RV 1871 und der WV folgender: Durch einen Akt der auswärtigen Gewalt soll die Exekutive nicht auf einem Gebiet Regelungen treffen können, für die innerstaatlich das Parlament allein zuständig ist. Auch wenn die innerstaatliche Durchführung einen besonderen Rechtsanwendungsbefehl

193) vgl. oben S. 29 f., S. 43 f.

194) vgl. oben S. 59 Anm. 177

erforderte, könnte bei seiner Versagung eine völkerrechtliche Haftung des Bundes in Frage kommen.¹⁹⁵⁾

Durch die Mitwirkungsbefugnis beim Abschluß politischer Verträge soll verhindert werden, daß die Exekutive schwerwiegende Entscheidungen für das Gewicht des Bundes innerhalb der Staatengemeinschaft gegen den Willen des Parlamentes treffen kann.¹⁹⁶⁾

Damit werden dem Parlament besondere Mitwirkungsrechte¹⁹⁷⁾ eingeräumt, materiell¹⁹⁸⁾ ist es damit jedoch nicht an der auswärtigen Gewalt beteiligt: Die Gesetzesinitiative nach Art 59 Abs. 2 liegt allein bei der

195) WENGLER, 201, Anm. 2, sieht als weiteren Grund die Übernahme der politischen Verantwortlichkeit durch das Parlament an.

196) vgl. BVerfG, 1/372 (381)
nach GREWE, 158, wird ein Vertrag nicht allein deshalb zum politischen, weil ihm eine allgemeine politische Konzeption zugrunde liegt.

197) WENGLER, 201, Anm. 2, spricht von der Übernahme der politischen Verantwortung durch das Parlament.

198) a. A. MOSLER, Gewalt, 293, 295,
der davon spricht, eine typische Regierungstätigkeit, und zwar eine bestimmte Maßnahme, werde der Kontrolle des Parlamentes unterworfen; das Parlament übe dabei materiell auswärtige Gewalt aus.

Regierung.¹⁹⁹⁾ Es kann zu den ihm vorgelegten Vertragstexten nur ja oder nein sagen, sie jedoch nicht

- 199) vgl. MOSLER, Gewalt, 293;
Die "Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950" (Zustimmungsgesetz vom 7. 8. 1952, BGBl. II, 685, 953) wurde dem Bundestag allerdings durch Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP, BP und des Zentrums zur Zustimmung vorgelegt (Drs. I/2110). Die Zulässigkeit dieses Verfahrens wurde im Rechtsausschuß erörtert. Von seiten des Bundestages wurde angenommen, es werde hier das Initiativrecht des Art 76 Abs. 1 GG in Anspruch genommen. Die Frage des Verhältnisses von Art 76 Abs. 1 GG zu Art 59 GG wurde aufgeworfen. Es wurde gefragt, ob der Bundespräsident das Zustimmungsgesetz gemäß Art 82 GG ausfertigen müsse, die Ratifikation aber verweigern könne. Die Frage blieb jedoch dahingestellt, da kein Anlaß bestand anzunehmen, daß die Ratifikation verweigert würde (vgl. Bericht des Abg. Dr. BRILL, Drs. I/3338, S. 4).
Daß der Bundestag Schranken seiner Rechte sah, erhellt daraus, daß Art 2 Abs. 2 und 3 des Entwurfes des Zustimmungsgesetzes, wo es hieß, die Bundesrepublik erkennt die Zuständigkeit der Menschenrechtskommission gemäß Art 25 bzw. des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte an, in der 2. Lesung dahin geändert wurde, daß der Bundespräsident ermächtigt wurde, eine entsprechende Erklärung abzugeben (vgl. 1. WP 217. Sitzung vom 10. 6. 1952, sten. Verhandlungsberichte S. 9511 D).
Zu einer Wiederholung dieses Verfahrens ist es nach Wissen des Verfassers nicht gekommen. Man wird aus diesem Fall keine weitergehenden Schlüsse ziehen können; es ist die Frage, ob die Bundesregierung durch ihr Verhalten das Verfahren nicht stillschweigend genehmigt hat. Der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zum Zusatzprotokoll vom 20. 3. 1952 zur Konvention wurde im normalen Verfahren von der Bundesregierung eingebracht (Drs. I/4076).
Fortsetzung siehe umseitig

abändern;²⁰⁰⁾ allenfalls kann es dem Vertrag unter der Bedingung zustimmen, daß die Exekutive einen im Vertrag vorgesehenen Vorbehalt bei der Ratifikation einlegt.²⁰¹⁾ Es kann die Regierung aber rechtlich nicht zwingen, den Vertrag abzuschließen, nachdem es zugestimmt hat; darüber entscheidet die Regierung nach freiem Ermessen.²⁰²⁾ Dem Parlament steht demnach in den beiden Fällen nur zu, den Abschluß eines unerwünschten v. V. zu verhindern, nicht aber den eines erwünschten

199) Fortsetzung

PARTSCH, Parlament, 98 f., 111 These 3, nimmt in Fällen, in denen wir bei der Menschenrechtskonvention eine Ausarbeitung des Vertragstextes durch eine parlamentsähnliche Körperschaft einer int. Organisation erfolgt, ein Initiativrecht des Parlamentes an.

200) vgl. MOSLER, Gewalt, 293

- , Organisation, 278

PARTSCH, Parlament, 97, Anm. 60, weist auf § 83 S. 2 BT-GO hin, wonach bei v. V. keine Einzelabstimmung über den Vertragstext stattfindet, also keine Abänderungsanträge zum Vertragstext gestellt werden können; nach § 88 S. 4 BT-GO fällt die Schlußabstimmung weg, weil in 2. Lesung schon über den v. V. als Ganzes abgestimmt wurde, auch BAADE, 89

201) so PARTSCH, Parlament, 97, Anm. 60

- , Anwendung, 92

vgl. Beispiel in ZaöRV 24 (1963), 641, 642

202) h. M. vgl.

MOSLER, Gewalt, 292: Der Bundespräsident ist nur zur Verkündung des Zustimmungsgesetzes, nicht zur Ratifikation verpflichtet!

PARTSCH, Parlament, 98 f.

- , Anwendung, 92, 140

BAADE, 90

a. A. SEIDL-HOHENVELDERN, bei

PARTSCH, Anwendung, 140

MENZEL, Gewalt BRD, 197

- , Geltung, 404, 412

Fortsetzung siehe umseitig

ten herbeizuführen. Diese Rechtslage verbietet es, dem Parlament bei v. V., auf deren verbindlichen Abschluß es keinen Einfluß hatte, die Befugnis zu geben, deren Aufhebung durch Kündigung zu verhindern,²⁰²⁾ darauf liefe es aber hinaus, wenn die Exekutive der parlamentarischen Ermächtigung zur Kündigung bedürfte.

Wenn die parlamentarische Zustimmung zum Abschluß v. V. der beiden in Art 59 Abs. 2 Satz 1 genannten Kategorien nur den Zweck des Verhinderns, nicht aber den der gestaltenden Mitwirkung an der auswärtigen Gewalt hat, berührt die Kündigung solcher v. V. nicht das dem Parlament in beiden Fällen zugewiesene Recht: Gegenstände der Gesetzgebung des Bundes, für die bisher eine völkerrechtliche Regelung galt, können wieder frei gestaltet werden. Haushaltsmittel, die zur Vertragserfüllung bewilligt werden mußten, stehen wieder zur freien Verfügung. Die Kündigung eines politischen Vertrages stellt die Handlungsfreiheit des Bundes auf dem bisher geregelten Gebiet wieder her.

Daß mit einer solchen Kündigung auch Nachteile verbunden sein können, die dem Parlament unerwünscht sind, ist zuzugeben. So könnte bei der Kündigung eines v. V., der die Gesetzgebung des Bundes betrifft, eine regelungsbedürftige

202) Fortsetzung

Die Entscheidung über den Abschluß eines Friedensvertrages (Art 59 a Abs. 4 GG) bildet eine Ausnahme, wie sich aus dem Wortlaut und dem Vergleich mit dem Vorbild in Art 45 Abs. 2 WV ergibt.
vgl. auch oben S. 42 Anm. 122

203) vgl. SCHAUMANN, bei PARTSCH, Anwendung, 140
TREVIRANUS, 57

ge Lücke entstehen.²⁰⁴⁾ Die Kündigung eines politischen Vertrages könnte die Stellung des Bundes innerhalb der Staatengemeinschaft erheblich schwächen.²⁰⁵⁾ De lege ferenda könnte unter diesem Gesichtspunkt eine Mitwirkung des Parlamentes bei der Kündigung gefordert werden. De lege lata kann damit kein Mitwirkungsrecht des Parlamentes bei der Kündigung gerechtfertigt werden.²⁰⁶⁾

Soweit dem Parlament keine Mitwirkungsrechte²⁰⁷⁾ eingeräumt sind, ist es jedoch befugt, der Exekutive gegenüber seine allgemeinen Kontrollmittel (kleine, große Anfrage, Entschließung, Mißtrauensvotum nach Art 67 etc.)

204) vgl. hierzu PARTSCH, Parlament, 98

- , Anwendung, 137,

der die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten aufzeigt, die Transformations- und Vollzugslehre für diese Frage bieten:

Werde ein v. V. transformiert, so trete entgegenstehendes früheres Landesrecht außer Kraft. Falle der v. V. dann weg, so könne das Landesrecht nicht mehr in Kraft treten.

Werde ein v. V. dagegen für vollziehbar erklärt, so stehe er während seiner Geltung zwar der Anwendung entgegenstehenden früheren Landesrechts im Wege; es sei aber die Frage, ob der für vollziehbar erklärte Vertrag, da er nicht in die Rechtsquellenkategorien des innerstaatlichen Rechts voll eingeordnet sei, das innerstaatliche Recht in seiner Geltung nicht unberührt lasse, so daß es bei Wegfall des v. V. wieder anwendbar werde, wenn es nicht ausdrücklich aufgehoben sei.

205) vgl. STELZIG, 57 ff.

206) im Ergebnis wohl gl. A.
WENGLER, 201, Anm. 2,
und SCHLOCHAUER, 111;
vgl. auch TREVIRANUS, 57

207) vgl. MOSLER, Gewalt, 293

einzusetzen.²⁰⁸⁾ Diese Kontrollmöglichkeit behält es nach der Regelung des GG auch gegenüber einer von der Regierung allein vorzunehmenden Kündigung. Inwieweit davon Gebrauch gemacht werden kann, hängt davon ab, wie das politische Verhältnis von Regierung und Parlament sich gestaltet; ob die Regierung das Parlament gut unterrichtet oder es mit einer politisch bedeutsamen Kündigung überfällt.

Ob de lege ferenda dem Parlament bei der Kündigung v. V. ein Mitwirkungsrecht entsprechend dem beim Abschluß bestimmter v. V. einzuräumen ist, soll am Schluß dieser Untersuchung behandelt werden. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob bei v. V., die für die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik schlechthin grundlegend sind, eine besondere Behandlung gerechtfertigt ist.

II Praxis

Die Kündigung und das Außerkrafttreten v. V. werden seit Erlaß des GG wie schon während der Geltungszeit der WV und der RV 1871 im Bundesgesetzblatt, Teil II, bekanntgemacht. Da eine solche Bekanntmachung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, kommt ihr, wie seither, nur deklaratorische Bedeutung zu.²⁰⁹⁾ Aus diesen Veröf-

208) vgl. BVerfG 1, 351 (370), 1, 372 (394)
auch GREWE, 158

209) vgl. MOSLER, Völkerrecht, 22 f.
PARTSCH, Anwendung, 138, 158 f.
auch SEIDL-HOHENVELDERN, 123
BOEHMER, 102

fentlichungen ergeben sich Aufschlüsse über die gegenwärtige Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland. Es werden in gleicher Weise Kündigungen durch auswärtige Staaten²¹⁰⁾ wie durch die Bundesrepublik bekanntgegeben.

Seit Inkrafttreten des GG sind bisher fünf v. V. durch die Bundesrepublik gekündigt worden: Das Übereinkommen über die Regelung der Schollen- und Flunderfischerei in der Ostsee vom 17. 12. 1929, dem durch Reichsgesetz vom 9. 8. 1930²¹¹⁾ zugestimmt worden war, wurde am 20. 6. 1952 durch die Bundesregierung gegenüber dem Königreich Schweden gekündigt. Gemäß seinem Art 9 Abs. 2 trat es im Verhältnis zu Schweden damit am 31. 12. 1952 außer Kraft.²¹²⁾

Das Zustimmungsgesetz vom 9. 8. 1930 ermächtigte in Art 1 zum Vertragsschluß, Art 2 verbot die Schleppnetz-fischerei innerhalb der deutschen Hoheitsgewässer der Ostsee, Art 3 enthielt eine Strafbestimmung über die Übertretung des Verbotes von Art 2 des Gesetzes und Art 5 des Übereinkommens. Dieses Zustimmungsgesetz wurde durch Bundesgesetz vom 1. 12. 1954²¹³⁾ (§ 1 Nr. 1) aufgehoben. Der unverändert angenommene Regierungsentwurf war wie folgt begründet:²¹⁴⁾ Da das dem Gesetz

210) BGBl. 1954 II 627; 1955 II 879, 1956 II 31;
1959 II 582, 1960 II 1532, 1965 II 1088

211) RGBl. 1930 II 1191

212) Bekanntmachung vom 18. 2. 1954,
BGBl. 1954 II 465

213) BGBl. 1954 I 355

214) Drs. II 548,
vgl. auch Drs. II 796

zugrunde liegende Übereinkommen nicht mehr bestehe, müsse das Gesetz aufgehoben werden.

Eine Zustimmung des Parlamentes zur Kündigung des Übereinkommens liegt in dem nach der Kündigung erlassenen Gesetz nicht. Man wird darin auch keine Aufhebung der innerstaatlichen Wirkung des Übereinkommens²¹⁵⁾ sehen können. Vielmehr enthielten Art 2 und 3 des Zustimmungsgesetzes selbständige innerstaatliche Ausführungsnormen, die nur durch ein Gesetz wieder aufgehoben werden konnten.²¹⁶⁾

Ähnlich wurde im Falle des Schiffssicherheitsvertrages, London, 31. 5. 1929, verfahren.²¹⁷⁾ Wegen des Beitritts zu dem Schiffssicherheitsvertrag, London, 1948, kündigte die Bundesregierung den Schiffssicherheitsvertrag, London, 1929, am 10. 11. 1954.²¹⁸⁾ Nach Art 66 trat er damit für die Bundesrepublik am 10. 11. 1955 außer Kraft.

Nach Art 2 des Zustimmungsgesetzes vom 10. 4. 1931 war die Reichsregierung ermächtigt worden, mit Zustimmung des Reichsrates und eines Ausschusses des Reichstages Verordnungen zur Sicherung der Seefahrt über bestimmte Sachgebiete zu erlassen. Art 2 des Gesetzes von 1931 wurde zusammen mit der Verordnung

215) vgl. oben S. 5 f.

216) vgl. oben S. 5 f.

217) Zustimmungsgesetz vom 10. 4. 1931;
RGBl. II 235

218) BGBl. 1955 II 905

des Reichspräsidenten zur Sicherung der Seefahrt vom 22. 12. 1932²¹⁹⁾ durch Art 7 Abs. 2 des Zustimmungsgesetzes vom 22. 12. 1953²²⁰⁾ zum Schiffssicherheitsvertrag, London 1948, aufgehoben. Auch darin liegt keine Beteiligung des Parlamentes an der Kündigung; vielmehr wurden selbständige staatliche Ausführungsnormen zum Schiffssicherheitsvertrag, London 1929, aufgehoben.²²¹⁾²²²⁾

In den drei anderen Fällen findet sich in der Bekanntmachung nur die Formulierung, die Verträge seien durch die "Bundesrepublik Deutschland" gekündigt worden.²²³⁾ Gesetze, in denen den Kündigungen zugestimmt

219) RGBl. 1932 II 243

220) BGBl. 1953 II 603

221) vgl. oben S. 5 f.

222) Wenn es in der Regierungsbegründung zum Schiffssicherheitsvertrag, London 1948, zu Art 6 (Drs. II 89), allerdings heißt, Art 1 des Zustimmungsgesetzes von 1931 (Zustimmung zum Schiffssicherheitsvertrag, London 1929) und Art 3 (Inkrafttreten) könnten erst dann aufgehoben werden, wenn sie durch Kündigung des Vertrages von 1929 gegenstandslos geworden seien, so setzt das eine ganz konsequente Anwendung der Transformationslehre voraus, wie sie bisher nicht vertreten wurde. (vgl. oben S. 5 f.) Nach der Kündigung des Vertrages von 1929 am 10. 11. 1954 sind auch, soweit ersichtlich, Art 1 und 3 des Gesetzes von 1931 nicht durch Gesetz aufgehoben worden.

223) Handelsabkommen mit Portugal vom 20. 3. 1926, RGBl. II 289
Kündigung: 31. 8. 1961, BGBl. II 1689
Handelsabkommen mit Spanien vom 7. 5. 1926
Kündigung: 30. 9. 1961, BGBl. II 1690
Notenwechsel, betreffend die vorläufige Regelung der Handelsbeziehungen mit der Republik Kuba vom 7. 9. 1951, BGBl. 1952 II 958. Kündigung: Bekanntmachung vom 14. 8. 1956, BGBl. 1956 II 901
Außerkräfttreten 31. 1. 1953 (!)

wurde, sind jedoch nicht ergangen.

Es bleibt demnach festzustellen, daß auch unter der Geltung des GG die Regierung das Kündigungsrecht nach ihrem Ermessen ausübt. Damit wird durch die Praxis das oben gewonnene Ergebnis bestätigt.^{223 a)}

Wenn sich in den Bekanntmachungen die Formulierung findet, die "Regierung der Bundesrepublik Deutschland" habe den fraglichen Vertrag gekündigt, so ist anzunehmen, daß der Bundesaußenminister auf Grund eines Kabinettsbeschlusses die Kündigungserklärung abgegeben hat. Eine solche Praxis ist nicht zu beanstanden, da der Bundespräsident sein Recht zur Kündigung stillschweigend durch die Bundesregierung ausüben lassen kann.²²⁴⁾

III Mutuus consensus etc.

In der Praxis sind seit Inkrafttreten des GG keine Fälle der Suspension oder Beendigung v. V. vorgekommen, wie sie oben²²⁵⁾ als der Kündigung nahestehend bezeichnet wurden.

In der Literatur behandelt nur ein Autor den Fall des

223 a) Bei einem verfassungswidrigen Vertrag könnte sich allerdings eine Pflicht der Regierung zur Kündigung ergeben, vgl. BVerfG 6/295; diese Pflicht bestünde aber nicht gegenüber dem Parlament.
vgl. hierzu auch Art 140 a der Verfassung ÖSTERREICHs i. d. Fassung v. 4. 5. 1964, ZaöRV 25 (1965) 96 f.

224) vgl. oben S. 49

225) S. 10 f.

mutuus consensus.²²⁶⁾ Auch er sieht eine Verwandtschaft zwischen der Kündigung eines v. V. und dessen Aufhebung durch Vertrag; durch beide werde der betreffende v. V. nur beendet. Konsequenter folgt er dann aus der für die Kündigung vertretenen Auffassung, die Kompetenzen zur Kündigung und zum Abschluß eines Aufhebungsvertrages deckten sich; die Aufhebung politischer Verträge i. S. Art 59 Abs. 2 GG durch Vertrag bedürfe immer der parlamentarischen Zustimmung.

Die geschilderte Auffassung deckt sich im Ausgangspunkt mit der oben²²⁵⁾ aufgestellten und für die RV 1871 und die WV²²⁷⁾ belegten These, nach der Kündigung und mutuus consensus die gleiche Wirkung auf einen v. V. ausüben; sie beenden ihn ersatzlos. Bei der (zulässigen) Kündigung geschieht das durch ein einseitiges, beim mutuus consensus durch ein zweiseitiges völkerrechtliches Rechtsgeschäft. Im Hinblick auf die gleichartige Wirkung für die Geltung eines v. V. kann daher nicht entscheidend sein, ob sich die Beendigung im Wege vertraglicher Einigung oder durch Kündigung vollzieht. Beim Abschluß v. V. wirkt das Parlament nicht deshalb mit, weil sich das völkerrechtliche Rechtsgeschäft in Vertragsform vollzieht; vielmehr deswegen, weil die in Art

226) STELZIG, 67

Ihm folgt SCHIFFMANN, 139, der allerdings auch bei v. V., die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen, ein Mitwirkungsrecht des Parlamentes annimmt, weil dessen Aufgabenkreis berührt werde; das gleiche gelte für die Teilaufhebung, a. a. O. 147

227) vgl. oben S. 41, S. 49 f.

59 Abs. 2 GG genannten v. V. einen bestimmten Inhalt haben.

Aus dem Wortlaut des Art 59 ist nicht zu entnehmen, ob das Parlament bei der einvernehmlichen Beendigung dieser v. V. mitzuwirken hat. Ein reiner Aufhebungsvertrag unterfällt nicht den nach Art 59 Abs. 2 zustimmungsbedürftigen Vertragsarten. Es ist daher wie bei der Kündigung zu prüfen, ob sich aus der Systematik des Art 59 oder aus dem Zweck der parlamentarischen Mitwirkung beim Abschluß bestimmter v. V. ergibt, daß dem Parlament ein gleichartiges Mitwirkungsrecht bei der einvernehmlichen Aufhebung dieser Verträge zusteht. Weil der mutuus consensus einen v. V. wie eine zulässige Kündigung beendet, gelten für diese Frage die gleichen Überlegungen, die bei der Kündigung angestellt wurden. Weder aus der Systematik des Art 59 noch aus dem Zweck der parlamentarischen Mitwirkung beim Abschluß bestimmter Kategorien v. V. ergibt sich aber ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht bei der Beendigung dieser v. V., gleichgültig in welcher Form sie erfolgt. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf das zur Mitwirkung bei der Kündigung Gesagte verwiesen.²²⁸⁾

228) vgl. oben S. 59 f.

§ 5 DAS FRANZÖSISCHE VERFASSUNGSRECHT

A Das französische Verfassungsrecht von
1871 - 1875

Nach Zusammenbruch des 2. Kaiserreiches im Jahre 1871 war Frankreich ohne Verfassung. Damit die laufenden Regierungsgeschäfte erledigt und die Friedensverhandlungen geführt werden konnten, verordnete die Nationalversammlung durch Beschluß vom 17. Februar 1871:

"L'Assemblée Nationale, dépositaire de l'autorité souveraine, considérant qu'il importe, en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France de pouvoir immédiatement aux nécessités de gouvernement et à la conduite des négociations, décrète:

M. Thiers est nommé Chef du Pouvoir exécutif de la République française; il exercera ses fonctions, sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisi et qu'il présidera."229)

In der Ausnahmesituation bis zum Erlaß der Verfassung von 1875 war demnach das französische Verfassungsleben nicht nach dem in den neueren europäischen Verfassungen stets verankerten Prinzip der Gewaltenteilung geordnet. Thiers waren als dem Regierungschef nicht bestimmte, von den Kompetenzen der Nationalversammlung abgegrenzte Rechte eingeräumt, obwohl von der "pouvoir exécutif" die Rede war. Wenn er seine Aufgaben "sous l'autorité de L'Assemblée Nationale" zu erfül-

229) zit. bei KISS, Répertoire, 254
DUGUIT, 286; vgl. auch GLUM, 41

len hatte, so war er damit zu deren Beauftragten geworden. Diese Konstruktion mußte auch auf die Ausübung der auswärtigen Gewalt, insbesondere auf die Ausübung der Kündigungsrechte Einfluß haben; denn damit beanspruchte der Inhaber der Souveränität, die Nationalversammlung, auch diese Gewalt als Teil der "pouvoir exécutif".

Demgemäß lautete ein Gesetz vom 23. 2. 1872:²³⁰⁾

"L'Assemblée Nationale considérant que sans revenir au régime économique antérieur à 1860, il y a lieu, dans la situation actuelle du pays, de réviser les tarifs de douane,

decrète:

Art 1. Le Gouvernement est autorisé à dénoncer en temps utile les traités de commerce faits avec l'Angleterre et la Belgique.

Art 2. Les tarifs conventionnels resteront en vigueur jusqu'au vote des tarifs nouveaux par l'Assemblée Nationale."

Die Präambel zeigt, daß die Ermächtigung in Art 1 nicht mit der eines herkömmlichen Zustimmungsgesetzes etwa zum Abschluß eines v. V. verglichen werden kann. Auf Grund des Dekrets vom 17. 2. 1871 übte die Nationalversammlung nicht nur in allen Bereichen der auswärtigen Gewalt ein spezielles Kontrollrecht aus; das hätte nur zum Inhalt gehabt, den Abschluß eines unerwünschten v. V. oder die Abgabe einer mißbilligten Kündigungser-

230) J. O. v. 24. 2. 1872. p. 1313

Beratung: Sitzung vom 31. 1./2. 2. 1872

J. O. pp. 721, 749, 782

klärung zu verhindern. Nach dem Dekret lag vielmehr die Entschlieung, ob ein v. V. gekündigt werden sollte - Initiative und endgültige Entscheidung - bei der Nationalversammlung. Die Regierung war nur mit der Ausführung des in Gesetzesform geäußerten Willens der Nationalversammlung betraut. Lediglich der Zeitpunkt, zu dem die Kündigungserklärung abgegeben werden sollte, war in ihr Ermessen gestellt. Letztere Regelung war getroffen worden, damit laufende Verhandlungen über neue Verträge nicht durch Kündigungserklärungen gestört wurden.²³¹⁾²³²⁾

Das Beispiel zeigt weiter, wie eine regelungsbedürftige Lücke, die bei Kündigung eines v. V. entstehen - hier Wegfall der vertraglich geregelten Zollltarife -, geschlossen werden kann; indem nämlich das Parlament eine bisherige vertragliche Regelung als staatliches Recht aufrechterhält (Art 2 des Gesetzes vom 23.2.1872).

Die Praxis hat sich m. E. allerdings nicht in jedem Fall streng an die Vorschriften des Dekrets vom 17. 2. 1871 gehalten; Rußland kündigte das Handelsabkommen mit Frankreich vom 14. 6. 1857 für den Fall,

-
- 231) vgl. das Schreiben des französischen Außenministers M. REMUSAT an den französischen Botschafter in London, den Duc de BROGLIE vom 7. 2. 1872 und das Schreiben des Botschafters an den Ersten Sekretär der englischen Königin vom 15. 3. 1872.
bei KISS, Répertoire, 748
- 232) der Handelsvertrag mit Belgien vom 1. 5. 1861 wurde am 28. 3. 1872 gekündigt.
zit. nach NOEL, 81

daß Verhandlungen über einen verbesserten Vertrag scheitern sollten, zum 13. 3. 1874. Der französische Außenminister M. Remusat erklärte im Schreiben vom 14. 2. 1873 dem russischen Botschafter sein Einverständnis.²³³⁾ Da auch im zwischenstaatlichen Verkehr kein Staat sich auf eine mit Bedingungen versehene Kündigung einlassen muß, lag hier in Wirklichkeit ein mutuus consensus vor, nach dem das betreffende Handelsabkommen beim Eintritt der Bedingung "Scheitern der Vertragsverhandlungen" aufgehoben sein sollte. Die Einwilligungserklärung konnte der französische Außenminister nach dem Dekret vom 17. 2. 1871 aber nicht aus eigener Entschließung abgeben. Da die auswärtige Gewalt insgesamt bei der Nationalversammlung lag und die Regierung sie nur nach deren Willen auszuüben hatte, hätte die betreffende Erklärung wie bei dem oben behandelten Fall der Kündigung nur auf Grund einer Entscheidung der Nationalversammlung abgegeben werden dürfen. Die Praxis hat in diesem Fall, wohl unbeeßt, so verfahren, als seien die Gewalten im herkömmlichen Sinn zwischen der Regierung und dem Parlament geteilt, wobei der Regierung die auswärtige Gewalt zustehe.

233) KISS, Répertoire, 749

B Die französische Verfassung von 1875

Die Verfassung der 3. Republik vom 16. 7. 1875²³⁴⁾ regelte die auswärtige Gewalt in Art 8 und 9. Nach Art 8 Abs. 1 Satz 1 handelte der Präsident der Republik die v. V. aus und ratifizierte sie. Praktisch bedeutete das, daß in seinem Auftrag verhandelt wurde. Nach Art 8 Abs. 1 Satz 2 waren Geheimverträge bis zu einem gewissen Umfange zugelassen. Der Präsident hatte Nationalversammlung und Senat den Inhalt der abgeschlossenen v. V. mitzuteilen, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlaubten.

Art 8 Abs. 2 Satz 1 unterwarf eine Reihe von Verträgen bestimmter Vertragsarten vor ihrem verbindlichen Abschluß der Zustimmung beider Kammern, so die Friedensverträge, Handelsverträge, Verträge, die dem Staat finanzielle Verpflichtungen auferlegten, solche, die den Status von Personen und Verträge, die das Auslandseigentum von Franzosen betrafen. In der Staatspraxis wurden auch Verträge, die Gesetzgebungsmaterien betrafen, und solche, bei denen sich die Regierung politisch absichern wollte, den beiden Kammern zur Zustimmung vorgelegt.²³⁵⁾ Verträge über Gebietsabtretung, -erwerb oder -tausch bedurften nach Art 8 Abs. 2 Satz 2 der Zustimmung durch Gesetz. Zu einer Kriegserklärung bedurfte der Präsident nach Art 9 der Zustimmung beider Kammern.

Wenn an Akten der völkerrechtlichen Vertretung auch

234) KISS, Répertoire, 257,361
DUGUIT, 295

235) SCELLE, Droit, 478

nur zwei erwähnt und dem Präsident übertragen waren, nämlich der Vertragsschluß und die Kriegserklärung, so war diese Aufzählung doch nur beispielhaft und beschränkte sich auf zwei wichtige Fälle. Die Zuständigkeit zur völkerrechtlichen Vertretung lag auch im übrigen beim Präsidenten.

Darüber, ob bei der Kündigung eines v. V. der Präsident allein handeln konnte oder der parlamentarischen Zustimmung bedurfte, schwieg die Verfassung.

I Lehrmeinungen

In der Lehre wurde überwiegend die Auffassung vertreten, daß die Exekutive ohne Zustimmung des Parlamentes einen v. V. kündigen könne, selbst wenn sein Abschluß zustimmungsbedürftig gewesen sei.²³⁶⁾ Die Begründungen waren, soweit solche überhaupt gegeben wurden, unterschiedlich und mit verschiedenen Einschränkungen versehen. Sie deckten sich vielfach mit denen, die, wie oben aufgezeigt, zur gleichen Fragestellung im deut-

- 236) LAFFERIERE, BASDEVANT, Jules
bei BASDEVANT, S. 135
CHAILLEY, 274/5
KISS, L'extinction, 790
MESTRE, 250
NIBOYET, Anmerkung 2 (1926)
- , La Législation, 595/6
- , La séparation, 411
NOEL, 79 - 81
PIERRE, 740/1
ROUSSEAU, Principes, 527/8
- , Théorie, 70/2
SIOTTO-PINTOR, 528

schen Verfassungsrecht vorgebracht wurden.

Jules Basdevant²³⁷⁾ nahm an, die Kündigungskompetenz sei eine Prärogative der Exekutive. Ausführlich begründeten Chailley, Mestre und Rousseau²³⁸⁾ ihre Meinung. Sie gingen davon aus, daß Schöpfer des v. V. die Exekutive sei, d. h. der Präsident im Zusammenwirken mit der Regierung. Daran ändere sich nichts, wenn das Parlament dem Abschluß zustimmen müsse. Der Mitwirkung des Parlamentes sei hier eine ganz andere Bedeutung beizumessen als beim Erlaß eines Gesetzes, dessen Schöpfer das Parlament sei.

Im Unterschied zum Gesetzgebungsverfahren habe bei der Zustimmung zu einem v. V. allein die Exekutive das Initiativrecht, d. h. das Recht, den Entwurf eines v. V. beim Parlament zur Zustimmung einzubringen. Dem Parlament sei es versagt, den Entwurf abzuändern; es könne ihn nur annehmen oder verwerfen. Auch nach Verabschiedung des Zustimmungsbeschlusses sei die Exekutive nicht zur Ratifikation verpflichtet, sondern nur dazu ermächtigt. Ob sie den v. V. verbindlich abschließen wolle, stehe weiter in ihrem Ermessen. Wenn demnach die Exekutive der Schöpfer des Vertrages sei, entscheide auch sie im Unterschied zu einem Gesetz über den Fortbestand oder die Kündigung.

Niboyet²³⁹⁾ beschränkte das Recht der Exekutive, ohne

237) a. a. O.

ähnlich NIBOYET, Anmerkung, 1926, 2
NOEL, 79 - 81

238) a. a. O.

239) NIBOYET, a. a. O.

Mitwirkung des Parlamentes zu kündigen, auf die vertraglich vorgesehene Kündigung; er sagte nicht, wie bei einer außerordentlichen Kündigung zu verfahren sei.

Pierre²⁴⁰⁾ sah in der parlamentarischen Zustimmung zur Kündigungsklausel eines v. V. die Ermächtigung der Exekutive, nach ihrem Ermessen zu kündigen. Damit konnte er aber ihre Zuständigkeit zur außerordentlichen Kündigung (Vertragsverletzung, *clausula rebus sic stantibus*) nicht begründen.²⁴¹⁾ Er sah in der vorherigen parlamentarischen Diskussion über die Notwendigkeit einer Kündigung eine Gefahr. Die öffentliche Diskussion könne insbesondere bei Handelsverträgen das Instrument Kündigung unbrauchbar machen.

Eine Ausnahme machte er für den Fall, daß die Kündigung eines Friedensvertrages oder eines anderen der in Art 8 Abs. 2 der Verfassung genannten Verträge den Kriegszustand zwischen den Signatarstaaten wieder herbeiführe. In diesen Fällen müßten die Kammern auf Grund Art 9 der Verfassung der Kündigung zustimmen. So entstehe z. B. durch die Kündigung der Klauseln eines Friedensvertrages, die Gebietsänderungen beträfen, die Gefahr, daß der Kriegszustand erneut eintrete. Diese Auffassung war unzutreffend. Einmal konnte ein v. V., der erfüllt war, also ein Friedensvertrag, auf Grund dessen die vorgesehenen Gebietsänderungen vorgenommen waren, nicht mehr gekündigt werden.²⁴²⁾ Zum ande-

240) PIERRE, a. a. O.

241) vgl. oben S. 31
S. 61

242) vgl. unten S. 124

ren führte die Kündigung eines Friedensvertrages nicht zum Wiedereintritt des Kriegszustandes.²⁴³⁾

Dies konnte, soweit es Frankreich betraf, nur durch eine neue Kriegserklärung, die nach Art 9 der Verfassung zustimmungsbedürftig war, herbeigeführt werden. Eine Kündigung, die eine Kriegsgefahr heraufbeschwor, war aber kein Fall, der Art 9 der Verfassung unterfiel.

Siotto-Pintor²⁴⁴⁾ sah es an sich als logische Konsequenz des Verfahrens beim Vertragsabschluß an, daß die Kammern bei Verträgen, deren Abschluß sie zustimmen mußten, auch der Kündigung zuzustimmen hätten. Er meinte jedoch, daß das Völkerrecht hier die ausschließliche Kompetenz der Exekutive begründe. Damit setzte er sich jedoch in Widerspruch zu der überwiegenden Meinung der Völkerrechtslehrer, die davon ausgingen und -gehen, daß das Völkerrecht in dieser Frage schweigt und auf das Verfassungsrecht verweist.²⁴⁵⁾

Die Lehre war sich auch darin einig, daß das Parlament, wenn es auch bei einer Kündigung nicht mitzuwirken hatte, doch durch Anträge auf die Abgabe einer Kündigungs-erklärung Einfluß nehmen könne;²⁴⁶⁾ daneben könne es

243) vgl. Amtliche Begründung zum Vertrag von RAPALLO, Verhandlungen des Reichstages, 1. Wahlperiode, 1920/22, Bd. 374, Anlagen zu den stenographischen Berichten Nr. 4546 S. 2
vgl. auch oben S. 51

244) a. a. O.

245) vgl. oben S. 1

246) vgl. NIBOYET, Anmerkung (1926), 2
- , Séparation, 411
PIERRE, 741

die Regierung wegen einer Kündigung parlamenta-
risch zur Verantwortung ziehen.²⁴⁷⁾

Demgegenüber vertrat Scelle²⁴⁸⁾ die Auffassung, die Exekutive unterliege bei der Kündigung eines v. V. denselben Schranken wie beim Vertragsabschluß. Sie müsse also bei den in Art 8 Abs. 2 der Verfassung aufgezählten Vertragsarten die Zustimmung beider Kammern zur Kündigung einholen. Das ergebe sich aus dem Prinzip des *actus contrarius*, denn sonst könne die Exekutive "*défaire ce qu'il n'avait pas compétence pour faire*".²⁴⁹⁾

Daß diese Auffassung unrichtig war, ergibt sich aus der Bedeutung, die nach Art 8 Abs. 2 der Verfassung die Zustimmung beider Kammern hatte. Insoweit ist der Meinung Chailley's, Mestre's und Rousseau's zu folgen. Die Zustimmung nach Art 8 Abs. 2 hatte die gleiche Bedeutung wie die parlamentarische Zustimmung zum Abschluß v. V. im deutschen Verfassungsrecht seit Einführung dieses Instituts:²⁵⁰⁾ Dem Parlament war ein spezielles Mitwirkungsrecht im Bereich der auswärtigen Ge-

247) NIBOYET, a. a. O.
SIOTTO-PINTOR, 528
auch MESTRE, 250

248) SCELLE, Droit, 478
- , Règles, 470
vgl. auch FRAGULIS, 69

249) SCELLE, Droit, 478

250) vgl. oben S. 29 f.
S. 43 f.
S. 59 f.

walt eingeräumt, das die grundsätzliche Zuständigkeit des Präsidenten im Zusammenwirken mit der Regierung unberührt ließ. Auf den Willen der Exekutive - zusammen mit dem des jeweiligen Vertragspartners - gründete sich die verbindliche Kraft eines v. V. Es stand im Ermessen der Exekutive, ob sie einen Vertragsentwurf der Nationalversammlung und dem Senat zur Zustimmung vorlegte. Das Parlament konnte dem Entwurf nur zustimmen oder ihn verwerfen. Nach Zustimmung konnte es rechtlich die Ratifikation nicht erzwingen. Das Prinzip des *actus contrarius* konnte hier also deshalb nicht herangezogen werden, weil es nur besagt, daß die Exekutive den v. V., den sie verbindlich abschloß, auch kündigen konnte. Da der Wille des Parlamentes aber für die Geltungskraft des Vertrages ohne Bedeutung war, lag, soweit seine Kompetenz in Frage stand, in der Kündigung kein *actus contrarius*.

II Praxis

Die französische Praxis der Kündigung v. V. unter der Verfassung von 1875 läßt sich nicht lückenlos erschließen. Es war nicht allgemein üblich, eine Kündigungserklärung im J. O. zu publizieren. Die h. M. nahm an, eine Publikation habe nur deklaratorische Bedeutung, da keine Rechtsnorm eine Publikation fordere.²⁵¹⁾ Diese Pra-

251) vgl. den Brief des französischen Außenministers vom 22. 5. 1922, betr. den französisch-russischen Handelsvertrag vom 1. 4. 1874 bei KISS, Répertoire, 717; vgl. auch BASDEVANT, S. 130/1 ROUSSEAU, Principes, 528/9 a. A. NIBOYET, bei BASDEVANT, S. 138 Fortsetzung siehe umseitig

xis führte in Einzelfällen dazu, daß Gerichte bereits durch Kündigung außer Kraft getretene v. V. noch anwandten.²⁵²⁾ Deshalb machte die Société d'études législatives 1933 einen Gesetzgebungsvorschlag, nach dem jede Kündigung, sei es durch Frankreich oder einen anderen Staat, im J. O. veröffentlicht werden sollte.²⁵³⁾ Auch wenn ein v. V. aus einem sonstigen Grund außer Kraft trete, sollte das im J. O. bekanntgemacht werden. Dabei blieb aber offen, ob eine solche Publikation konstitutive Bedeutung haben, ob also ein v. V. trotz Kündigung, aber mangels Publikation der Kündigungserklärung, innerstaatlich weitergelten sollte.²⁵⁴⁾

Die Regierungspraxis ging unter der Verfassung von 1875 immer davon aus, daß die Exekutive ohne Rücksicht auf die Art des v. V. allein kompetent sei zu kündigen. Dem Parlament gegenüber hielt sie sich nur für

251) Fortsetzung

NIBOYET, Anmerkung (1926), 3

- , Séparation, 412

PILLET, 253

252) Bsp.: Kündigung des Vertrages, betr. die Niederlassung und Gerichtsbarkeit, Lausanne, 24.7.1923, durch die Türkei:

Anwendung trotz Kündigung bis 1949; zit. bei

CARABIBER, bei ROUSSEAU, Régime, 165/6

Franz.-russ. Handelsvertrag vom 1. 4. 1874;

19. 5. 1921 Kündigung durch Frankreich

Anwendung: Commission supérieure de cassation,

1. 12. 1932; Gazette du Palais 10. 12. 1932,

zit. bei:

BASDEVANT, S. 129

253) Art 4: bei BASDEVANT, S. 131, 134, 140

254) bejahend für POLEN auf Grund eines Gesetzes von 1927: Oberster Verwaltungsgerichtshof, 15.5.1931, Annual Digest, 1931/32, Nr. 187, S. 352/3

parlamentarisch verantwortlich. Das kommt in einer Note des juristischen Dienstes des französischen Außenministers vom 26. 11. 1934 beispielhaft zum Ausdruck:²⁵⁵⁾

"5. -La Constitution de 1875 confie au gouvernement la gestion des relations extérieures sous deux réserves, l'une concernant la décision de la guerre (et celle-ci est hors de cause), l'autre concernant la conclusion de certains traités énumérés limitativement dans l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875.

Pour tout le reste, le gouvernement décide et agit seul dans la gestion des relations extérieures.

En particulier, c'est le gouvernement qui a seul la compétence pour dénoncer un traité de quelque façon que celui ait été conclu ou pour renoncer définitivement ou temporairement au bénéfice d'un traité. Le Parlement n'intervient ici que par son droit de contrôle à l'égard des ministres avec, comme conséquences, la mise en jeu de la responsabilité de ceux-ci." ...

Der Verfasser konnte folgende Fälle feststellen, in denen so verfahren wurde:

Im Jahre 1903 kündigte die Regierung den Handelsvertrag mit Brasilien und teilte dem Parlament dies in der Begründung zum Haushaltsentwurf 1903 mit.²⁵⁶⁾

Am 12. 11. 1913 kündigte sie die drei Haager Abkommen über die Ehe, die Ehescheidung und die Vormund-

255) KISS, Répertoire, 371/7 50

256) Projet de Loi no. 1011, 8^e législature, p. 11
zit. PIERRE, 739 Anm. 2

KISS, L'extinction, 790 Anm. 24

schaft über Minderjährige vom 12. 6. 1902,^{256 a)} am
5. 12. 1916 das Haager Abkommen vom 17. 7. 1905
über eherechtliche Kollisionsnormen,^{256 b)} danach
den Niederlassungsvertrag mit der Schweiz vom
23. 1. 1882.^{256 b)}

Am 19. 5. 1921 kündigte die französische Regierung
die beiden Verträge mit Rußland vom 1. 4. 1874.²⁵⁷⁾
Der eine betraf die Rechte der Konsuln, der andere
die Erbfolge. Das Parlament wurde nicht beteiligt.
Der Cour d'appel de Paris bejahte in zwei Entschei-
dungen die Kompetenz der Regierung zu diesem Vor-
gehen.²⁵⁸⁾

Am 16. 11. 1927 kündigte die französische Regierung
den Vertrag mit Belgien vom 30. 7. 1871 über die
Wehrpflicht, weil am 10. 8. 1927 ein neues Staatsan-
gehörigkeitsgesetz erlassen worden war. Dem Senat
wurde das in der Sitzung vom 24. 7. 1929 mitgeteilt.²⁵⁹⁾

Der deutsch-französische Vertrag vom 17. 8. 1927
über die Freistellung von der Leistung einer Prozeß-

256a) vgl. Journal de droit international
privé 1924, 286 und
BLECKMANN, 327

256b) vgl. BLECKMANN, 328

257) J. O. vom 19. 5. 1921, p. 580 col. 1
Journal d. i. 1921, 740

258) Urt. vom 9. 2. 1921, Journal d. i. 1921, 229
20. 7. 1921, Journal d. i. 1921, 588/9

259) Rapport ... par M. MESSIMY
J. O. Documents Parlementaires, Sénat, 1929,
582, KISS, Répertoire, 762

sicherheit wurde durch die französische Regierung am 19. 1. 1934 zum 20. 5. 1935 gekündigt, ohne daß das Parlament beteiligt wurde.²⁶⁰⁾

Den Handels- und Schiffahrtsvertrag mit Großbritannien vom 26. 1. 1826 und vom 18. 2. 1882 kündigte sie am 12. 2. 1934.^{256 b)}

Außerdem kündigte sie zwischen 1918 und 1919 52 Handelsverträge, ohne das Parlament zu beteiligen.^{256 b)}

In mehreren Fällen hatten sich französische Gerichte mit der Anwendung v. V. bei Vertragsverletzung durch die Gegenseite zu befassen.²⁶¹⁾ Wenn es sich bei diesen Entscheidungen auch primär um die Abgrenzung der Kompetenzen der Gerichte handelte, so ist ihnen implizit doch zu entnehmen, daß eine Zuständigkeit der Regierung, ohne parlamentarische Mitwirkung zu kündigen, bejaht wurde.

260) zit. in:

Tribunal de commerce de Marseille, 16. 11. 1934
zit. bei

ROUSSEAU, Principes, 529
Annual Digest, 1933/34, 423

261) Cour d'appel de Paris, 11. 4. 1892: Vertrag vom 20. 3. 1883 mit den USA über den Schutz industriellen Eigentums

KISS, Répertoire, 197

Cour d'appel de Paris, 4. 5. 1936

KISS, Répertoire, 221

Tribunal civil de la Seine, 27. 2. 1936

Gazette du Palais, 9. 7. 1936

Cour de Colmar, 9. 11. 1933

Rev. c. d. i. p. 1937, 472

Parlamentarische Auseinandersetzungen über die Kündigung eines v. V. konnte der Verfasser in zwei Fällen feststellen:

Im Jahre 1904 protestierte der Papst bei verschiedenen europäischen Regierungen gegen einen Besuch des französischen Staatspräsidenten beim italienischen König in Rom, weil er Rom als sein Staatsgebiet beanspruchte. Die französische Regierung berief daraufhin ihren Botschafter beim Vatikan ab. Bei Erörterung dieses Vorgehens machte der Abgeordnete Lucien Cornet in der Nationalversammlung den Beschlußvorschlag:²⁶²⁾ "La Chambre invite le Gouvernement ... à proposer la dénonciation du Concordat." Dieser Beschlußvorschlag wurde zugunsten des Vorschlages Allard und Genossen zurückgezogen:²⁶³⁾ "La Chambre ... invite le Gouvernement ... à dénoncer le Concordat", weil dieser dasselbe beinhalte. In der Diskussion vertrat der Innen- und Kultusminister Emile Combes die Auffassung, die Regierung könnte das Konkordat gar nicht beseitigen: "C'est aux Chambres seules, qu'il appartient de décider, quand elles le jugent à propos une mesure de ce genre ..."²⁶⁴⁾ Demgegenüber war Aristide Briand, der maßgeblich an den Gesetzentwürfen über die Trennung von Kirche und Staat mitarbeitete, der Auffassung, daß ein "acte gouvernemental" genüge.²⁶⁵⁾ Der Vorschlag

262) Sitzung vom 27. 5. 1904, J. O. Débats parlementaires, Chambre, 1904 I p. 1184

263) a. a. O. p. 1183

264) a. a. O. p. 1180
und KISS, Répertoire, 751

265) a. a. O. p. 1179

Allard und Genossen wurde schließlich abgelehnt²⁶⁶⁾ und der Vorschlag Bienvenu Martin, der nur das Verhalten der Regierung billigte,²⁶⁷⁾ angenommen.

In der Sitzung der Nationalversammlung vom 21. 12. 1915 machte der Abgeordnete Fernand David den Beschlußvorschlag:²⁶⁸⁾ "La Chambre invite le Gouvernement à dénoncer avant le 1^{er} janvier 1916 la convention douanière du 14 juin 1881 réglant les rapports entre la zone franche de la Haute-Savoie et le canton de Genève, afin qu'elle cesse tout effet le 1^{er} janvier 1917." Der französische Außenminister Aristide Briand bestritt nicht das Recht des Abgeordneten zu dieser Anregung: "Ce n'est pas moi qui contesterai à l'honorable M. Fernand David son droit d'exercer pleinement toutes les prérogatives législatives, qui dérivent de son mandat ..." Er forderte und erreichte aber eine Zurückverweisung an den auswärtigen Ausschuß, weil die parlamentarische Erörterung keinen Raum mehr für die notwendigen Verhandlungen lasse.

Der Fall des Konkordats wie auch der der Freihandelszone Hochsavoyen lassen nur den Schluß zu, daß in der parlamentarischen Praxis zwar vom Parlament das Recht, eine Kündigung anzuregen, in Anspruch genommen wurde; daß aber eine verbindliche Mitwirkung des Parlamentes an der Kündigung selbst nicht gefordert oder beansprucht

266) a. a. O. p. 1185

267) a. a. O. p. 1187

268) im folgenden zit. nach:

PIERRE, 741

KISS, L'extinction, 790 Anm. 24

wurde. Nur die Erklärung Emile Combes' im Falle des Konkordats ist in dieser Beziehung mehrdeutig. Es ist dabei jedoch zu berücksichtigen, daß Combes die Regierung vertrat, die nicht zur Kündigung bereit war.²⁶⁹⁾ Seine Äußerung könnte einmal bedeuten, daß er die politisch schwierige Entscheidung dem Parlament zuschieben wollte und dabei auf eine juristische Argumentation zurückgriff. Andererseits kann sie auch nur politisch zu verstehen sein: Eine derart schwerwiegende Maßnahme sollte vom obersten Verfassungsorgan beschlossen werden, vor dem die Regierung sie zu verantworten hatte.

Festzuhalten bleibt noch, daß in der Praxis die Kündigungserklärung durch den Außenminister abgegeben wurde, ohne daß der Präsident der Republik eingeschaltet war. Die Cour d'appel de Paris erkannte in einer Entscheidung vom 28. 1. 1926²⁷⁰⁾ diese Praxis ausdrücklich an, indem er eine stillschweigende Delegation vom Präsidenten auf den Außenminister annahm.²⁷¹⁾

269) weil eine Kündigung wegen einer Vielzahl selbständiger staatlicher Ausführungsnormen wirkungslos gewesen wäre;

vgl. BRIAND, a. a. O. p. 1179

270) Journal d. i. / T. 53 (1926) 671 f.
KISS, Répertoire, 673

271) zustimmend
BASDEVANT, Jules, bei BASDEVANT, S., 135 demgegenüber nahm
LAFFERIERE bei BASDEVANT, S., 135, an,
diese Praxis sei verfassungswidrig.

III Mutuus consensus etc.

In der oben²⁷²⁾ zitierten Note des juristischen Dienstes des französischen Außenministeriums vom 26. 11. 1934 kam schon zum Ausdruck, daß von der Regierung nicht nur die alleinige Kompetenz zur Kündigung eines v. V., sondern auch die Kompetenz, auf die Rechte aus einem v. V. zeitweilig oder für immer zu verzichten, in Anspruch genommen wurde.²⁷³⁾ Es ist nun zu zeigen, wie in den übrigen, der Kündigung nahestehenden Fällen verfahren wurde.

Am 10. 1. 1915 gab die französische Regierung in einer Protestnote bekannt, daß sie die Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen teilweise suspendiere;²⁷⁴⁾ als Grund waren angebliche Vertragsverletzungen durch Deutschland angegeben. Dieses Vorgehen wurde der Nationalversammlung am 10. 4. 1915 in Beantwortung einer schriftlichen Anfrage mitgeteilt.²⁷⁵⁾

272) oben S. 91

273) Durch Art 74 und 297 des Versailler Vertrages (RGBl. 1919, 717) hatte Frankreich das Recht erhalten, deutsches Vermögen zurückzuhalten und zu liquidieren. Durch Dekret vom 8. 1. 1927 verzichtete die französische Regierung auf dieses Recht, soweit bis zum 30. 10. 1926 keine Liquidation angeordnet worden war (im Zuge der Normalisierung der Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich).

Rev. g. d. i. p. 1927/551/3

KISS, L'extinction, 785 Anm. 7

274) KISS, Répertoire, 203

275) Chambres des député, Réponses des ministres aux questions écrites; Réponse du 10. 4. 1915
KISS, Répertoire, 204

In einem Telegramm vom 28. 10. 1924 erkannte der französische Außenminister die Regierung der UdSSR de jure an und schlug ihr allgemeine Verhandlungen vor. Es hieß darin weiter: "Jusqu'à heureuse issue de ses négociations les traités, conventions et arrangements ayant existé entre la France ou les citoyens français et la Russie ne devront pas avoir d'effets ..." Am 29. 10. 1924 erklärte das Zentralkomitee der UdSSR sein Einverständnis mit diesem Angebot.²⁷⁶⁾ Die übereinstimmenden Erklärungen stellten eine Suspension aller zwischen Frankreich und Rußland bestehenden v. V. im Wege des mutuus consensus dar.^{276 a)} Das Parlament wurde daran nicht beteiligt.

Da von der Suspension auch die Konvention von Den Haag vom 17. 7. 1905 über die Freistellung von der Leistung

276) zit. nach

Cour d'appel de Paris, 28. 1. 1926
KISS, Répertoire, 673

276a) BLECKMANN, 327 spricht von einer Kündigung; wie hier Generalanwalt LAGARDE in Journal d. i., 1933, 862; er rechtfertigt die Zustimmungsfreiheit wie folgt: "Mais il suffit de lire l'art. 8 pour se convaincre qu'il n'y avait pas lieu à approbation. Voici la liste des traités (es folgt Art 8). Une Convention qui édicte suspension provisoire de L'effet de certains contrats ne rente pas dans l'énumération de l'article 8." Im gleichen Sinne Cour de Cassation, 14. 5. 1935, Millet v. Dame Siosterzonek, Sirey 1936 I, 281 mit Anm. Rousseau, zum Accord vom 10. 11. 1874, durch den die französische Regierung Jurisdiktionsrechte der französischen Konsuln zugunsten gemischter ägyptischer Gerichte vorläufig aufgab.

einer Prozeßsicherheit betroffen war, hatten sich zahlreiche Gerichte mit der Wirksamkeit dieser einvernehmlichen Suspension zu befassen. Die Cour d'appel de Paris sah es in der Entscheidung vom 28. 1. 1926²⁷⁷⁾ als ein von parlamentarischer Mitwirkung freies Recht des Präsidenten der Republik an, einen v. V. nach seinem Ermessen zu suspendieren oder zu kündigen; sie erkannte auch an, daß dieses Recht auf den Außenminister stillschweigend übertragen werden konnte. Dieser Entscheidung folgten dann zahlreiche andere.²⁷⁸⁾

Die Literatur schloß sich der Auffassung der Cour d'appel de Paris überwiegend an.²⁷⁹⁾ Teilweise wurde hingegen angenommen, daß es verfassungsrechtlich bedenklich sei, wenn die Regierung einen Vertrag im Wege des *mutuus consensus* suspendiere; sie sei durch Gesetz zur Ratifikation des Vertrages ermächtigt worden, der ein bestimmtes Verfahren zur Kündigung vorsehe.²⁸⁰⁾ Auch wurde, ausgehend von der Theorie

277) KISS, Répertoire, 673
Journal d. i., T. 53 (1926) 621
Rev. d. i. p. 1926, 245

278) Tribunal de commerce de la Seine, 20. 5. 1925
Cour d'appel de Douai, 6. 2. 1926
Rev. d. i. p. 1926, 245
Tribunal de commerce de la Seine, 15. 11. 1927
KISS, Répertoire, 674
Cour d'appel de Paris, 24. 5. 1933
KISS, Répertoire, 675
Tribunal civil de la Seine, 18. 11. 1928
Journal d. i. 1928, 714; neuerdings
Cour d'appel de Paris, 14. 10. 1963, Annuaire
Français de Droit International 10 (1964) 856

279) CHAILLEY, 275; PILLET, 253; ROUSSEAU, Principes, 275/8, vgl. auch LECA, zit. bei BLECKMANN, 331

280) NIBOYET, Anmerkung (1926), 2

des *actus contrarius*, die Auffassung vertreten, im Wege des *mutuus consensus* könne ein v. V., der zum Abschluß der parlamentarischen Zustimmung bedurft hatte, nur unter Mitwirkung des Parlamentes wieder aufgehoben werden. Der "*corps législatif international*", zu dem sowohl die Regierung als auch das Parlament, das dem Abschluß zuzustimmen hatte, gerechnet wurde, habe einen v. V. zu schaffen und aufzuheben.²⁸¹⁾ Oben²⁸²⁾ ist schon nachgewiesen, daß die Theorie vom *actus contrarius* für die Beteiligung des Parlamentes an der Kündigung eines v. V. nichts aussagt. Das gleiche gilt auch für Suspension und *mutuus consensus*. Daß sich eine Vertragsbeendigung ebenfalls in Vertragsform abspielt, sagt noch nichts darüber, ob das Parlament an der Aufhebung zu beteiligen ist. Beim Aufhebungsvertrag lag keiner der in Art 8 Abs. 2 der Verfassung aufgezählten Fälle und damit keiner der Gründe vor, die zu einer parlamentarischen Mitwirkung am Abschluß geführt hatten. Insoweit kann auf die oben²⁸³⁾ gemachten Ausführungen verwiesen werden.

Oben²⁸⁴⁾ wurde schon die Kündigung des deutsch-französischen Vertrages vom 17. 8. 1927 am 19. 1. 1934 zum 20. 5. 1935 erwähnt. Durch Dekret vom 29. 7. 1934

281) SCELLE, *Règles*, 469/70, 450
vgl. auch MIRKINE-SUETZEVITCH,
La technique, 262 Anm. 3

282) oben S. 88

283) oben S. 32
S. 45
S. 62
S. 88

284) oben S. 92

wurde die Kündigung zurückgezogen, so daß der Vertrag weitergalt, ohne daß das Parlament beteiligt wurde. In der Entscheidung des Tribunal de commerce de Marseille vom 16. 11. 1934²⁸⁵⁾ wurde die Fortgeltung des Vertrages bejaht.²⁸⁶⁾

285) Annual Digest 1933/34, 423
ROUSSEAU, Principes, 529

286) zustimmend
ROUSSEAU, Principes, 529

C Die französische Verfassung von 1946

Die französische Verfassung vom 24. 10. 1946²⁸⁷⁾ hob die Stellung des Präsidenten im Bereich der auswärtigen Gewalt nicht so heraus wie die Verfassung von 1875. Das entsprach wohl auch mehr der Praxis während der 3. Republik. Nach Art 31 Abs. 1 wurde der Präsident über von der Regierung geführte internationale Verhandlungen unterrichtet. Er hatte die v. V. zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nach Art 31 Abs. 2 beglaubigte er die französischen Gesandten und Botschafter und nahm die Beglaubigungsschreiben ausländischer Botschafter und Gesandter entgegen. Nach Art 7 mußte die Nationalversammlung zu einer Kriegserklärung ermächtigen.

Den v. V. war ein eigener Abschnitt, der die Art 26 - 28 umfaßte, gewidmet. Art 26 verlieh den ordnungsgemäß ratifizierten und verkündeten v. V. Gesetzeskraft. Nach Art 27 Abs. 1 bedurften einige Kategorien v. V. vor der Ratifikation der Zustimmung durch Gesetz, d. h. eines Gesetzesbeschlusses der Nationalversammlung, Art 13, und einer gutachtlichen Stellungnahme des Rates der Republik, Art 20. Abänderungsvorschläge des Rates der Republik konnten nach der ursprünglichen Fassung des Art 20 nur in öffentlicher Abstimmung mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung abgelehnt werden, wenn der Rat der Republik unter den gleichen Bedingungen abgestimmt hatte (Bedingtes

287) J. O. vom 28. 10. 1946, p. 9166

deutsch: ZURCHER, 255

BRORSEN, 1. Lief.

französisch: DUVERGER, 379

Veto).^{287 a)}

Dieses bedingte Vetorecht verlor der Rat der Republik durch die Verfassungsänderung vom 7. 12. 1954.^{287 b)}

Nunmehr entschied die Nationalversammlung mit einfacher Mehrheit endgültig. Sie konnte über das Gutachten des Rates der Republik jedoch nur nach einer Einigungszeit von 100 Tagen, die in bestimmten Fällen verkürzt werden konnte, hinweggehen.^{287 c)}

Zu den schon in Art 8 Abs. 2 der Verfassung von 1875 enthaltenen Kategorien kamen noch die Verträge über internationale Organisationen und - der Praxis der 3. Republik folgend²⁸⁸⁾ - die Verträge, die die französische Gesetzgebung abänderten. Art 27 Abs. 2 sah ein Referendum der von einer Gebietsabtretung, einem -tausch oder -erwerb betroffenen Bevölkerung vor.

Art 28 schließlich lautete:

Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celles des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par la voie diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'article

287a) vgl. hierzu VEDEL, 484

HAURIU, 10, 11

BALLREICH, Verfassungsreform, 283

287b) J. O. 1954, 11440

287c) vgl. BALLREICH, Verfassungsreform, 284

288) oben S. 83 und

ROUSSEAU, Constitution, 20

27, la dénonciation doit être autorisée par l'assemblée Nationale, exception faite pour les traités de commerce.

Diese Bestimmung war im Avant-Projet der Verfassung (Art 71, 72) noch nicht enthalten.²⁸⁹⁾ Erst während der Beratungen in der Verfassungskommission wurde der spätere Art 28 von Pierre Cot und Genossen als Amendement no 307 vorgeschlagen, wobei der letzte Halbsatz noch fehlte.²⁹⁰⁾ Zur Begründung führte Cot lediglich aus: "Nous voulons proclamer la supériorité du traité international sur la loi interne, mais nous entendons réserver néanmoins à l'état français le droit de dénoncer les traités." Der Abgeordnete Ramadier wandte zwar ein, es bestünden juristische Bedenken gegen die Formulierung des Amendement; gleichwohl wurde der Artikel so von der Kommission beschlossen²⁹¹⁾ und in erster Lesung von der Assemblée Nationale Constituante angenommen.²⁹²⁾ In der Sitzung der Kommission vom 24. 9. 1946 schlug Paul Bastid die Anfügung des letzten Halbsatzes der endgültigen Fassung vor.²⁹³⁾ Zur Begründung führte er aus, bei Handelsverträgen müßten relativ kurze Kündigungsfristen eingehalten werden. Jeweils vorher die Ermächtigung durch die Nationalversammlung einzuholen, würde zu Unzuträglichkeiten führen. In der Fassung dieses Änderungsantra-

289) Séances, 154

290) Séances, 446

291) Séances, 446

292) Séances, 712

293) Séances, 703

ges wurde der Artikel dann endgültig beschlossen.

Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich nicht, ob man sich bei Abfassung der Vorschrift an ausländische Vorbilder anlehnte²⁹⁴⁾ oder einer während der Geltung der Verfassung von 1875 vertretenen Lehrmeinung folgte.²⁹⁵⁾

I Lehrmeinungen

Die Mehrzahl der Autoren beschränkte sich bei Erörterung von Art 28, der hinsichtlich der Bestimmung über die Kündigung v. V. eine Neuheit im französischen Verfassungsrecht darstellte, auf die Wiedergabe des Gesetzestextes und der oben angeführten Motive.²⁹⁶⁾

Soweit Art 28 Satz 2 näher behandelt wurde, sah man darin eine Konsequenz des Gedankens vom *actus con-*

294) so ROUSSEAU, Régime, 157/8;
Constitution, 21

295) vgl. SCELLE, oben S. 88

296) vgl. BURDEAU, 351
COCATRE-ZILGIEN, 647 Anm. 3
DUVERGER, 331
KISS, L'extinction, 789
LAFFERIERE, 1050
PELOESCHNER, 56
PINTO, 388
PRELOT, Précis, 472
- , Institutions, 442
PREUSS, 667
VEDEL, 527/8

trarius,²⁹⁷⁾ eine Meinung, die schon unter Geltung der Verfassung von 1875 vertreten wurde:²⁹⁸⁾ Ein v. V. könne nur unter Mitwirkung der Organe gekündigt werden, die ihn geschaffen hätten; also bedürften die v. V. der in Art 27 Abs. 1 aufgezählten Kategorien auch zu ihrer Kündigung der parlamentarischen Zustimmung.²⁹⁹⁾

Diese Begründung war nicht überzeugend. Einmal lag schon formal kein *actus contrarius* in der Ermächtigung zur Kündigung durch die Nationalversammlung nach Art 28 Satz 2: Die Ermächtigung zur Ratifikation v. V. der in Art 27 Abs. 1 aufgezählten Vertragsarten hatte eines Gesetzes bedurft, d. h. eines Gesetzesbeschlusses der Nationalversammlung (Art 13) und einer gutachtlichen Äußerung des Rates der Republik, Art 20. Die Kündigung bedurfte nur der Ermächtigung durch die wichtigere der beiden Körperschaften, der Nationalversammlung.

297) KROPFF, 49

MOUSKHELY, 117

ROLIN, 420

ROUSSEAU, Cours, 56/7

- , Droit, 55

- , Droit approfondi, 68

- , Régime, 157/8

SCELLE, Manuel, 612

298) von SCELLE vgl. oben S. 88

zum Begriff vgl. BLECKMANN, 346

299) vgl. auch

Memorandum du Gouvernement français du 10 janvier 1953 in Laws and Practices, 53: "Les autorités qui sont intervenues pour créer l'obligation conventionnelle ont seule compétence pour abroger, modifier ou suspendre cette obligation."

Die Betrachtung unter dem Gesichtspunkt des *actus contrarius* befriedigt aber auch unter materialen Gesichtspunkten nicht. Durch die Ermächtigung nach Art 27 Abs. 1 wurde das Parlament nicht zum Mitschöpfer des Vertrages.^{299 a)} Schöpfer blieb die Regierung zusammen mit den auswärtigen Vertragspartnern. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung zum Vertragsabschluß verschaffte dem Parlament nur ein Mitwirkungsrecht, durch das es den Abschluß eines mißbilligten v. V. verhindern konnte.³⁰⁰⁾ Die Kündigung, gesehen als *actus contrarius* zum Vertragsabschluß, konnte demnach nicht der Grund sein, der auch insoweit zum Erfordernis einer Ermächtigung durch die Nationalversammlung führte. Vielmehr war hier wiederum einer der parlamentarischen Körperschaften ein besonderes Mitwirkungsrecht eingeräumt worden; Grund dafür war, daß man der Kündigung eines v. V., der den in Art 27 Abs. 1 aufgezählten Vertragstypen unterfiel, besonderes Gewicht beimaß und daher die allgemeine parlamentarische Kontrolle nicht als ausreichend ansah.³⁰¹⁾ Die Nationalversammlung

299a) vgl. ROUSSEAU, *Droit*, 31

BLECKMANN, 347, 348, jeweils mit weiteren Nachweisen

Memorandum du Gouvernement français du 10 janvier 1953, in *Laws and Practices*, 49 f., und Wortlaut des Gesetzes vom 4. 1. 1950 (unten Anm. 311); "Le Président ... est autorisé à dénoncer ... et à ratifier ..."
abweichend VEDEL, 527

300) vgl. im einzelnen oben S. 88, 89

301) vgl. auch ROLIN, 427

sollte die Kündigung eines v. V., den sie aufrechtzuerhalten wünschte, verhindern können. Genausowenig wie einen Vertragsabschluß konnte sie aber eine Kündigung erzwingen. Nur die Regierung konnte eine Kündigung vorschlagen; sie entschied nach ihrem Ermessen auch darüber, ob die Kündigungserklärung nach der Ermächtigung abgegeben wurde.³⁰²⁾ Auf eine Kündigung hinwirken konnte die Nationalversammlung nur durch ihre allgemeinen Kontrollmittel.

Die Ermächtigung durch die Nationalversammlung konnte auch nicht die Bedeutung haben, die ihr ein Autor beimaß: Er nahm an, die Regierung sei allein befugt, einen v. V. zu kündigen, da sie ihn ausgehandelt und ratifiziert habe, demgegenüber habe das Parlament als Gesetzgeber das Zustimmungsgesetz aufzuheben.³⁰³⁾ Das ist schon deshalb unrichtig, weil die Ermächtigung nach Art 28 Satz 2 sich nur in Form eines Beschlusses der Nationalversammlung vollzog, während zu einem Gesetz weiter die gutachtliche Äußerung des Rates der Republik erforderlich gewesen wäre.

Die Mitwirkung bei Ausübung des Kündigungsrechtes wurde nicht von allen als ein Fortschritt aufgefaßt. Vereinzelt sah man darin eine u. U. gefährliche Einschränkung der Handlungsfreiheit der Regierung bei Vertragsverletzung durch einen Vertragspartner.³⁰⁴⁾ Das Erfordernis einer Ermächtigung durch die Nationalversammlung könnte eine Kündigung

302) vgl. ROUSSEAU, Ratification, 487 Anm. 1

303) NIBOYET, Constitution, 90

304) ROUSSEAU, Cours, 57
- , Régime, 158

als Maßnahme der Retorsion nachteilig verzögern.

Die redaktionelle Fassung von Art 28, der hier nur in seinen Sätzen 1, 2. Halbsatz, und 2 interessiert, war nicht sehr geglückt; Bedenken hatten schon in der Verfassungskommission bestanden.³⁰⁵⁾ Satz 1, 2. Halbsatz, enthielt nur eine Deklaration; ein Bekenntnis zu dem völkerrechtlichen Satz *pacta sunt servanda*. Er enthielt aber auch Unrichtiges; Ein v. V. kann, sofern keine Teilkündigung vorgesehen ist, nicht durch eine Kündigung abgeändert werden; es widersprach auch den allgemein gebräuchlichen Begriffen, die Aussetzung der Vertragsvollziehung, die Suspension, unter den Begriff Kündigung einzureihen. Schließlich war unrichtig, daß ein v. V. nur durch eine Kündigung aufgehoben, abgeändert oder suspendiert werden könnte. Das Völkerrecht kennt zahlreiche andere Endigungsgründe.³⁰⁶⁾

Da Satz 2 den gleichen Begriff der Kündigung wie Satz 1, 2. Halbsatz, zugrunde legt, gelten die oben vorgebrachten Bedenken auch hier. Die Abänderung eines v. V. konnte nur Gegenstand einer Ermächtigung nach Satz 2 sein, wenn es sich um eine zulässige Teilkündigung handelte.

Inwieweit die Gleichstellung von Suspension und Kündi-

305) vgl. oben S. 104

306) vgl. oben S. 22

Allerdings könnte das Verfassungsrecht für die zuständigen staatlichen Organe die Geltendmachung anderer Endigungsgründe ausschließen. Daß der französische Verfassungsgeber eine solche Selbstbeschränkung gewollt hat, scheint aber nicht unzweifelhaft.

gung vertretbar war, ist weiter unten zu behandeln.

II Praxis

Bis zum Jahre 1953 stand die Publikation von Kündigungserklärungen wie unter der Verfassung der 3. Republik im Ermessen der Regierung, so daß die Kündigungspraxis nicht lückenlos erschlossen werden kann. Durch Dekret vom 14. 3. 1953³⁰⁷⁾ übertrug der Präsident der Republik die Befugnis zur Ratifikation und Publikation von "conventions, accords, protocoles et règlements" auf den Außenminister. Das gleiche wurde für die Verlängerung und Kündigung angeordnet, Art 1. Hinsichtlich der Ausübung des Kündigungsrechtes wurde damit nur die seitherige Praxis bestätigt.³⁰⁸⁾ Wenn damit auch die Publikation von Kündigungserklärungen durch den französischen Außenminister vorgeschrieben war,³⁰⁹⁾ so blieb doch weiterhin umstritten, ob der Publikation konstitutive oder nur deklaratorische Bedeutung beizumessen war; also die Frage, ob eine völkerrechtlich wirksame Kündigung mangels Publikation innerstaatlich die Wirkung des betreffenden Vertrages nicht beendete;³¹⁰⁾ das besonders im Hinblick darauf, daß Kündigungen durch Vertragspartner nicht zu publizieren waren.

307) J. O. vom 15. 3. 1953, p. 2436
KISS, Répertoire, 423

308) vgl. oben S. 96

309) vgl. ROUSSEAU, Régime, 166

310) bejahend
A. GAVALDA, bei ROUSSEAU, Régime, 170
verneinend
MAURY, bei ROUSSEAU, Régime, 167

Praktische Bedeutung hat dieser Streit, soweit ersichtlich, nicht erlangt.

Für die Praxis hat Art 28 Satz 2 der Verfassung nur ganz geringe Bedeutung erlangt. Zur Kündigung wurde, soweit ersichtlich, nur einmal ermächtigt: Durch Gesetz vom 4. 1. 1950³¹¹⁾ wurde der Präsident der Republik ermächtigt, die Konvention zum Schutz der Menschenleben auf See vom 31. 5. 1929 zu kündigen und die an ihre Stelle tretende Konvention vom 10. 6. 1948 zu ratifizieren. Dieses Verfahren war deshalb erforderlich, weil nicht alle Signatarstaaten des ersten Abkommens auch dem zweiten beitraten. Soweit durch Gesetz zur Kündigung ermächtigt wurde, war mehr geschehen, als Art 28 Satz 2 forderte: Die Kündigung hätte nur der Ermächtigung durch die Nationalversammlung, nicht der gutachtlichen Stellungnahme des Rates der Republik bedurft.

Bei einer anderen Kündigung ist wohl nicht nach Art 28 Satz 2 verfahren worden: Durch Briefwechsel vom 25. 1. 1944 - gerichtet an den Ministerpräsidenten des Libanon - hatte der General Catroux Frankreich im Hinblick auf die bevorstehende Abwertung des Franken verpflichtet, die Guthaben der libanesischen Notenbank aufzuwerten. Das war geschehen, und Frankreich sah damit seine Verpflichtung als erfüllt an. Der Klarheit halber kündigte die französische Regierung den Vertrag, ohne die Nationalversammlung zu beteiligen. Dieser Sachverhalt

311) J. O. vom 5. 1. 1950, p. 179
zit.: ROUSSEAU, Droit, 55
KISS, L'extinction, 790

wurde in der Regierungsbegründung zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes zum französisch-libanesischen Finanzabkommen vom 24. 8. 1948 mitgeteilt.³¹²⁾ Da durch den Briefwechsel vom 25. 1. 1944 die Staatsfinanzen betroffen waren, hätte die Kündigung gemäß Art 28 Satz 2, 27 Abs. 1 der Ermächtigung durch die Nationalversammlung bedurft. Dem Verfasser ist nicht bekannt, ob nach französischer Rechtsauffassung Art 28 Satz 2 deshalb nicht angewandt wurde, weil der v. V. vor Inkrafttreten der Verfassung von 1946 abgeschlossen worden war.

Daß auch die Gerichte die Ermächtigung nach Art 28 Satz 2 nur als eine spezielle Mitwirkung im auswärtigen Bereich ansahen, zeigt die Entscheidung des Tribunal de commerce de la Seine vom 9. 1. 1953.³¹³⁾ Das Gericht hatte über die Fortgeltung der französisch-ungarischen Konvention vom 7. 4. 1933³¹⁴⁾ über die Freistellung von der Leistung einer Prozeßsicherheit zu entscheiden. Ob die Nichtanwendung durch Ungarn eine Kündigung rechtfertigte, stellte es der Entscheidung der Regierung anheim. ... "Il appartiendrait au gouvernement seul d'apprécier, si l'inexécution de fait du traité justifierait une dénonciation de celui-ci dans les conditions, en

312) J. O. -Documents parlementaires, Assemblée Nationale, 1948, 552
KISS, Répertoire, 755

313) Journal d. i. 1953, 366, mit Anmerkung der Redaktion

314) Zustimmungsgesetz vom 11. 7. 1935,
J. O. vom 14. 7. 1935
veröffentlicht: J. O. vom 2. 8. 1935

l'espèce, prévues par le traité lui même ..." Solange keine Kündigung erfolgt sei, habe das Gericht von der Fortgeltung der Konvention auszugehen. Ebenso entschied das Tribunal civil de la Seine, 29. 2. 1952,³¹⁵⁾ hinsichtlich des französisch-rumänischen Niederlassungsabkommens vom 27. 8. 1930.³¹⁶⁾ 317)

III Mutuus consensus etc.

Die Aussetzung der Vollziehung eines v. V. - die Suspension - war nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art 28 Satz 2 und 1, 2. Halbsatz, der Kündigung gleichgestellt; sofern das Völkerrecht eine Suspension zuließ,³¹⁸⁾ mußte auch dafür die Regierung eine Ermächtigung durch die Nationalversammlung einholen. Es wurde allerdings die Auffassung vertreten, die durch die französische Regierung erklärte Weigerung, einen Vertrag auszuführen, den die Gegenseite nicht ausführe, stelle noch keine Suspension dar. Andernfalls würde man der Regierung jede Möglichkeit zur Retorsion nehmen. Unter Suspension sollte nur eine Entscheidung, insbesondere ein Ab-

315) Journal d. i. 1953, 366

316) veröffentlicht: J. O. vom 5. 4. 1935

317) Im gleichen Sinn:
Antwort auf eine schriftliche Frage.
J. O.-Débats parlementaires, Assemblée Nationale,
1950, 9123,
vgl. auch
Militärgericht von Straßburg, 5. 5. 1948,
Cour de Cassation, 28. 7. 1948,
Annual Digest, 1948, 152

318) vgl. oben S. 11

kommen (*mutuus consensus*) verstanden werden, das einen v. V. für eine bestimmte Zeit außer Anwendung setzte.³¹⁹⁾ Diese Auslegung des Begriffes Suspension stimmt aber nicht mit der allgemeinen Abgrenzung des Begriffes überein und dürfte vom Ergebnis her bestimmt gewesen sein.

Oben³²⁰⁾ ist schon erwähnt, daß die Deklaration des Art 28 Satz 1, 2. Halbsatz, ein v. V. ende nur durch eine rechtmäßige Kündigung, die anderen völkerrechtlichen Gründe zur Beendigung eines v. V. nicht ausschließen konnte. Zu diesen Gründen gehörte auch der *mutuus consensus*.³²¹⁾ Der Abschluß eines v. V., der sich auf die Aufhebung eines unter die Kategorien des Art 27 Abs. 1 fallenden v. V. beschränkte, bedurfte ebenso, wie es die Kündigung dieses v. V. bedurft hätte, der Ermächtigung durch die Nationalversammlung,³²²⁾ denn Art 28 Satz 2 gab dieser das Recht, die Beendigung bestimmter v. V. zu verhindern.

Dementsprechend hat anscheinend auch die französische Regierung die Verträge über die Aufhebung der Protektoratsverträge vom 12. 5. 1881 mit Tunesien und vom 30. 3. 1912 mit Marokko der Assemblée Nationale gemäß Art 28 Satz 2 zur Zustimmung vorgelegt.³²³⁾

319) NIBOYET, Constitution, 90, 91
- , Anmerkung (1948), 485

320) S. 109

321) vgl. PINTO, 388
NIBOYET, Constitution, 91

322) so wohl auch NIBOYET, Constitution, 91 für einen *mutuus consensus*, der eine Suspension zum Inhalt hat.

323) siehe umseitig

D Die französische Verfassung von 1958

Die französische Verfassung vom 4. 10. 1958³²⁴⁾ regelt im Titel VI die Kompetenzen in bezug auf den Abschluß v. V. Art 52 hebt, der Tendenz der Verfassung entsprechend, die Stellung des Präsidenten der Republik in diesem Bereich stärker hervor als die Verfassung von 1946. Er verhandelt und ratifiziert die Verträge (traités). Über jede Verhandlung über ein nicht zu ratifizierendes Abkommen (accord) ist er zu unterrichten. Dabei unterliegen auch diese Abkommen seiner Genehmigung (Art 53 Abs. 2). Art 53 entspricht im übrigen fast wörtlich Art 27 der Verfassung von 1946; für die gleichen Kategorien³²⁵⁾ von Verträgen und Abkommen ist eine gesetzliche Ermächtigung zur Ratifikation oder Genehmigung erforderlich, Gebietsabtretungen, -tausch oder -erwerb bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung. Art 54 sieht ein besonderes Verfahren bei verfassungswidrigen Klauseln v. V. vor.

Eine ausdrückliche Regelung der Kündigungskompetenz fehlt. Obwohl Art 28 der Verfassung von 1946 Anlaß hätte

323) vgl. die Angaben bei
ROUSSEAU, Ratification, 487 Anm. 1
Ebenso wurde anscheinend bei dem Accord franco-italien du 29 nov. 1947, relatif aux modalités d'application de l'article 79 du traité de paix avec l'Italie (Loi du 25 sept. 1948) verfahren,
vgl. ROUSSEAU, Ratification, 473

324) J. O. vom 5. 10. 1958
französisch: Rev. f. s. p. 9 (1959), 193 ff.
deutsch: Jahrbuch i. R. 9/214

325) vgl. oben S. 103
S. 83

sein müssen, finden sich in den Beratungen des Comité consultatif constitutionnel hierzu keine Erörterungen.³²⁶⁾

Art 55 schließlich enthält eine Bestimmung, über deren Tragweite sich schon die Väter der Verfassung nicht einig waren: Er statuiert den Vorrang der ratifizierten bzw. angenommenen und veröffentlichten Verträge und Abkommen vor den französischen Gesetzen, aber nur unter der Voraussetzung, daß der Vertrag oder das Abkommen von den anderen Vertragspartnern angewandt wird. Hierzu meinte der Regierungsvertreter,³²⁷⁾ "en matière de droit international public" hätte die Regierung, "en matière de droit international privé" hätten die Gerichte festzustellen, ob Reziprozität der Anwendung vorläge. Demgegenüber hielt Teitgen³²⁸⁾ diese Vorschrift für überflüssig und irreführend. S. E. entband schon das Völkerrecht selbst einen Staat von seinen Verpflichtungen aus einem Vertrag gegenüber einem anderen Staat, der seine Vertragspflichten nicht erfüllte.

I Lehrmeinungen

Soweit sich die Literatur mit der Kompetenz zur Kündigung von Verträgen befaßt, ordnet sie diese, wie schon unter der Geltung der Verfassung von 1875, dem Präsidenten zu,³²⁹⁾ ohne daß er einer Ermächtigung durch das

326) 6^e séance, 1. 8. 1958, Travaux, 61 ff.

327) Travaux, 64

328) Travaux, 64, 65

329) vgl. BASTID, 142
DEHAUSSY, no. 53, 54, 55
KISS, L'extinction, 790;
auch BLECKMANN, 328

Parlament bedürfe; die Kündigung von Abkommen habe er zu genehmigen, da diese zum Abschluß seiner Genehmigung bedürften, ohne daß aber das Parlament zu beteiligen sei.³³⁰⁾

Man wird im Hinblick auf das Schweigen der Verfassung und der Protokolle des Comité consultatif constitutionnel dieser Auffassung zustimmen müssen. Angesichts der ausdrücklichen Regelung in Art 28 der Verfassung von 1946 kann nicht angenommen werden, daß dem Parlament über das Mitwirkungsrecht beim Abschluß der in Art 53 genannten Verträge und Abkommen ein ebensolches Recht bei der Kündigung eingeräumt werden sollte. Insoweit kann auf die oben³³¹⁾ gemachten Ausführungen verwiesen werden. Diese Auslegung entspricht der allgemeinen Tendenz der Verfassung von 1958, die Befugnisse des Parlamentes einzuschränken,³³²⁾ auch der geringen praktischen Bedeutung, die Art 28 der Verfassung von 1946 erlangt hatte.

Zu erörtern bleibt noch, welche Bedeutung Art 55 der Verfassung von 1958 zukommt. Soweit er die innerstaatliche Geltung von Verträgen und Abkommen von der Anwendung durch die Gegenseite abhängig macht, sagt er zugleich etwas Richtiges und etwas Falsches aus: Schon das allgemeine Völkerrecht gibt einem Staat bei Nichtanwendung eines Vertrages durch die Gegenseite - einem Unterfall der Vertragsverletzung - das Recht, den Vertrag

330) vgl. DEHAUSSY, No. 55

331) S. 88, 89

332) vgl. DEHAUSSY, no. 53

zu kündigen oder zu suspendieren. Dabei endigt die Vertragswirkung erst durch die Kündigung oder Suspension, weil das Völkerrecht die Wahl zwischen dem Anspruch auf Vertragserfüllung und den anderen beiden Möglichkeiten läßt.³³³⁾ Deshalb ist die Meinung des Regierungsvertreters, die in der 6. Sitzung des Comité consultatif constitutionnel geäußert wurde,³³⁴⁾ es handle sich bei der Entscheidung nach Art 55 um eine Feststellung, unrichtig. Aus diesem Grunde schon können die Gerichte im Rahmen des Art 55 bezüglich der "matière de droit international privé" keine Entscheidung über die Fortgeltung eines v. V. treffen. Richtiger Auffassung nach enthält Art 55 nur eine angesichts der erörterten allgemeinen völkerrechtlichen Regeln überflüssige Deklaration. Er läßt die oben festgestellte Zuständigkeit des Präsidenten zur Kündigung (und Suspension) von Verträgen und der Regierung mit Genehmigung des Präsidenten zur Kündigung (und Suspension) von Abkommen auch bei dem Kündigungsgrund "Nichtanwendung durch die Gegenseite" unberührt.^{335) 336)}

333) vgl. im einzelnen oben S. 11, S. 23 und NGUYEN, 561
unrichtig daher auch TEITGEN, oben S. 116
diese Rechtslage verkennt wohl auch
SEIDL-HOHENVELDERN, 122

334) oben S. 116

335) ähnlich COCATRE-ZILGIEN, 647 Anm. 3, 647/8

336) NGUYEN, 558, 563, ist im Ergebnis derselben Auffassung; er will dem Art 55 daher nur eine eingeschränkte innerstaatliche Bedeutung geben; Bei Nichtanwendung des Vertrages durch die Gegenseite werde der Vorrang des v. V. vor den französischen Gesetzen aufgehoben. Diese Feststellung könne aber nicht der Richter, sondern auf Anfrage und für den Richter verbindlich der Außenminister treffen.

Auch nach der Verfassung von 1958 steht es wie unter Geltung der Verfassung von 1875³³⁷⁾ und von 1946³³⁸⁾ im Ermessen des Präsidenten, die Kompetenz zur Kündigung von Verträgen und zur Genehmigung der Kündigung von Abkommen auf den Außenminister zu übertragen.³³⁹⁾

II Praxis

Da auch die Verfassung von 1958 keine Publikation der Kündigung im J. O. fordert, kann eine solche nur deklaratorische Bedeutung haben.³⁴⁰⁾ Hieraus wie aus der Erwartung, daß die französische Regierung wie in der Vergangenheit³⁴¹⁾ nicht alle Kündigungen publizieren wird,³⁴²⁾ ergibt sich, daß für die französischen vertragsanwendenden Organe nicht lückenlos feststeht, welche v. V. noch in Kraft sind. Es besteht also weiterhin die Gefahr, daß außer Kraft getretene v. V. noch angewandt werden.

337) vgl. oben S. 96

338) vgl. oben S. 110

339) zweifelnd DEHAUSSY, no. 55

340) DEHAUSSY, no. 55, fordert Publikation mit konstitutiver Bedeutung.

341) vgl. z. B. den Luftfahrtvertrag mit den USA vom 27. 3. 1946, der am 24. 7. 1958 durch die französische Regierung ohne parlamentarische Zustimmung gekündigt wurde, die Kündigung wurde nicht im J. O. publiziert.
Schilderung des Falles: Rev. g. d. i. p. 1958, 684

342) vgl. oben S. 90
S. 110

Ein praktischer Fall, in dem gekündigt wurde, konnte der Verfasser nach dem 4. 10. 1958 nicht feststellen. Es ist jedoch zu erwarten, daß der Präsident der Republik und die französische Regierung die alleinige Kompetenz zur Kündigung von Verträgen bzw. Abkommen in Anspruch nehmen werden. 343)

-
- 343) vgl. die Drohung de GAULLE's vom 6. 12. 1964, den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vom 21. 1. 1963 - BGBl. II 705 -, der keine vertragliche Kündigung vorsieht, für den Fall des Abschlusses eines Vertrages über eine multilaterale Atomflotte (MLF) zu kündigen: The New York Times - International Edition - Paris, Monday, December 7, 1964.
- Die Schlußakte der Londoner Konferenz vom 3. 11. 1954 und die zu ihrer Ausführung ergangenen Beschlüsse des NATO-Ministerrates vom 22. 10. 1954 waren Grundlage für die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954. In Teil IV der Schlußakte und in dem zu seiner Durchführung gefaßten Beschluß des NATO-Ministerrates vom 22. 10. 1954 hatten sich zunächst die neun Mächte der Konferenz und sodann alle Mitgliedstaaten der NATO ausdrücklich verpflichtet, ihre auf dem europäischen Kontinent stationierten Streitkräfte dem Alliierten Oberbefehlshaber Europa zu unterstellen.
- Im Aide-mémoire vom 29. 3. 1966 kündigte die französische Regierung ihre Absicht an, ihre Streitkräfte in Deutschland zum 1. 7. 1966 dem NATO-Oberbefehl zu entziehen. In ihrer Antwort vom 3. 5. 1966 wies die deutsche Bundesregierung auf die geschilderte Rechtslage hin. Sofern es zu keiner vertraglichen Einigung kommt, wird man in der französischen Erklärung vom 29. 3. 1966 eine vertraglich nicht vorgesehene Kündigung von Teil IV der Londoner Schlußakte und des Beschlusses des NATO-Ministerrates vom 22. 10. 1954 sehen können, vgl. hierzu Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, 1966, Nr. 60 S. 469, auch Außenminister Dr. Gerhard SCHRÖDER, Bulletin, 1966, Nr. 38 S. 297;
- Abdruck des Notenwechsels in Rev. g. d. i. p. 37 (1966), 539 f., 829 f.

Art 55 hat durch das Tribunal correctionnel de la Seine im Urteil vom 10. 1. 1959³⁴⁴⁾ die hier³⁴⁵⁾ abgelehnte Auslegung erfahren, wonach bei der Nichtanwendung eines Vertrages durch die Gegenseite vom französischen Richter die automatische Nichtanwendbarkeit für Frankreich festzustellen sei, wobei derjenige, der sich auf die Nichtanwendbarkeit berufe, für seine Behauptung die Beweislast trage.³⁴⁶⁾

344) Rev. d. p. 1960, 875

345) oben S. 117, 118

346) KISS, Note, ist in einer Anmerkung zu diesem Urteil ebenfalls der Auffassung, daß es sich nur um eine Feststellung handle. Diese sei jedoch vom Außenminister zu treffen, weil

- a) dem Gericht die Sachkenntnis mangle,
- b) die Interpretation eines Vertrages Sache des Außenministers sei,
- c) eine Untersuchung des Vertragstextes erfolgen müsse,
- d) die Gefahr einer völkerrechtlichen Haftung Frankreichs bei Nichtanwendung bestehe.

§ 6 DAS NIEDERLÄNDISCHE VERFASSUNGSRECHT

A Die niederländische Verfassung von 1887

Die niederländische Verfassung von 1815 war am 15. 11. 1887³⁴⁷⁾ grundlegend geändert worden. Die Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten waren danach wie folgt geregelt:

Nach Art 55 stand dem König die vollziehende Gewalt zu. Art 57 gab ihm die Oberleitung in auswärtigen Angelegenheiten. Er hatte das Recht, Krieg zu erklären; die Generalstaaten mußte er davon benachrichtigen, Art 58. Art 59 schließlich regelte den Abschluß v. V. Der König konnte Verträge mit auswärtigen Staaten schließen und ratifizieren. In gewissem Umfang waren Geheimverträge zugelassen; den Inhalt der abgeschlossenen Verträge hatte er den Generalstaaten nur soweit mitzuteilen, als es das Interesse des Staates zuließ. Beschränkt war er bei Ausübung dieses Rechtes durch das Erfordernis einer Zustimmung der Generalstaaten zu drei Arten v. V.: Bei Verträgen, die das Staatsgebiet änderten, dem Königreich finanzielle Verpflichtungen auferlegten oder gesetzliche Rechte betrafen, bedurfte er zum verbindlichen Abschluß der Ermächtigung durch die Generalstaaten.

Die Kompetenz zur Kündigung v. V. war ausdrücklich nicht geregelt.

347) Staatsblad Nr. 215
deutsch: POSENER, 705

I Lehrmeinungen

Die Frage, ob die Generalstaaten an der Kündigung eines v. V. zu beteiligen seien, dessen Abschluß sie gemäß Art 59 zustimmen mußten, wurde in den Niederlanden erstmals von Eysinga in seiner Dissertation³⁴⁸⁾ erörtert und bejaht. Er zog einen formellen Schluß: Da durch eine Kündigung nichts anderes erreicht werde als durch einen Vertrag, der den alten aufhebe, bedürfe die Kündigung wie der Aufhebungsvertrag parlamentarischer Zustimmung. Dabei wurde nicht zwischen einem reinen Aufhebungsvertrag (*mutuus consensus*) und einem Ersatzabkommen³⁴⁹⁾ unterschieden, worauf weiter unten noch einzugehen ist.

Demgegenüber verneinte van Karnebeek³⁵⁰⁾ ein Recht der Generalstaaten, an der Kündigung der in Art 59 genannten Verträge mitzuwirken. Der obersten Gewalt des Königs in auswärtigen Angelegenheiten (Art 57) seien nur die in Art 59 ausdrücklich genannten Schranken beim Vertragsabschluß gesetzt. Für den Fall der Kündigung sei das Staatsoberhaupt in seiner Prärogative nicht beschränkt. Darüber hinaus hätten die General-

348) EYSINGA, 116/7

349) vgl. oben S. 9, 10

350) auf einen Leitartikel des *Nieuwe Courant* vom 23. 11. 1909 hin, der eine parlamentarische Beteiligung an der Kündigung v. V. forderte, vgl. ANDREAE, 350
van KARNEBEEK,
Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergadering vom 25. 11. 1909
Hand. II 1909, 473/4
ebenso: Außenminister de MAREES
van SWINDEREN, a. a. O.

staaten der Befugnis des Staatsoberhauptes zur Kündigung bereits durch Genehmigung der Kündigungsklausel des betreffenden v. V. zugestimmt. Das letztere Argument, das in der Diskussion immer wieder auftaucht,³⁵¹⁾ erklärt aber nicht die alleinige Kompetenz der Exekutive zur außerordentlichen Kündigung.

Die nach der damaligen verfassungsrechtlichen Lage m. E. allein richtige Auffassung vertrat nur ein Autor.³⁵²⁾ Er ging davon aus, daß der König (sc. mit ministerieller Gegenzeichnung) im gesamten Bereich der auswärtigen Angelegenheiten nur den in Art 59 genannten Beschränkungen unterlag, also ohne Mitwirkung der Generalstaaten kündigen konnte. Für Verträge, die das Staatsgebiet änderten, komme eine Kündigung nicht in Frage, da mit Änderung der Staatsgrenzen der Vertrag erfüllt sei.³⁵³⁾ Bei den beiden anderen in Art 59 genannten Vertragsarten (finanzielle Verpflichtungen, gesetzliche Rechte) habe das Zustimmungserfordernis beim Vertragsabschluß die Bedeutung, daß sich die Generalstaaten solchen Verträgen widersetzen könnten, die materiell in ihren innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich eingriffen (Budgetrecht, Gesetzgebung). Da die Exekutive jedoch auch nach Genehmigung des Vertragsabschlusses frei entscheiden könne, ob sie den Vertrag verbindlich abschließen wolle, sei es unlogisch, dem Parlament durch Versagung der Zustimmung zur Kündigung das Recht zu geben, Verträge aufrechtzuerhalten,

351) z. B. oben S. 31
S. 61

352) ANDREAE, 451/3

353) vgl. oben S. 86

die es nicht habe schaffen können. Diese Begründung deckt sich im wesentlichen mit der oben bei vergleichbaren Verfassungen vertretenen Auffassung, auf die ergänzend verwiesen wird.³⁵⁴⁾

De lege ferenda forderte das Mitglied der Grondwet-commisie 1905³⁵⁵⁾ abweichend von der Meinung der Mehrheit der Kommission eine Beteiligung der Generalstaaten an der Kündigung v. V., wobei es wohl hauptsächlich die v. V. im Auge hatte, die Gesetzgebungsmaterien betrafen: Zwar werde bis zu einem gewissen Grade durch die Kündigung der Zustand wiederhergestellt, der vor Vertragsabschluß bestanden habe, was für eine alleinige Zuständigkeit der Exekutive spreche. Der Vertrag habe zwischenzeitlich jedoch schon seine Wirkung gezeigt, so daß der Rechtszustand nicht mehr mit dem vor Vertragsschluß identisch sei. Indem die Generalstaaten dem Vertrag zugestimmt hätten, hätten sie auch in diese Änderung eingewilligt. Wolle man sie dann bei der Kündigung ausschalten, so sei das ebenso inkonsequent, wie wenn Gesetze durch die Regierung aufgehoben würden. Ein weiterer Grund, der s. E. eine Zustimmung des Parlamentes zur Kündigung forderte, sei, daß die Kündigung ebenso nachteilige Folgen wie ein Vertragsschluß haben könne.

354) vgl. oben S. 32 f.
S. 45 f.
S. 62 f.
S. 88 f.
S. 117

355) Savorin LOHMANN in "Handelingen over de herziening der Gondwet van 1815 (1887)", Band I, S. XLV ff. (LVII)

II Praxis

Kündigungserklärungen wurden während der Geltung der Verfassung von 1887 nicht lückenlos in den Staatsblättern veröffentlicht;³⁵⁶⁾ insofern ergab sich eine Unsicherheit über den Bestand der die Niederlande bindenden v. V.

Der Verfasser konnte nur Fälle feststellen, in denen die Exekutive ohne parlamentarische Zustimmung kündigte:

Die Sanitätskonvention von Paris vom 3. 12. 1903 war von den Niederlanden nach Zustimmung der Generalstaaten - die Konvention griff in Gesetzgebungsmaterien ein - ratifiziert worden. Am 26. 4. 1909 kündigte die niederländische Regierung ohne Zustimmung der Generalstaaten die Konvention für die Westindischen Kolonien.³⁵⁷⁾ In einer Stellungnahme des Außenministeriums im Oranjeboek³⁵⁸⁾ hieß es zwar, es liege in der Natur der Sache, die Kündigung eines v. V., der zu seinem Abschluß der Zustimmung der Generalstaaten bedurft hätte, ebenfalls von der Zustimmung der Generalstaaten abhängig zu machen; hier seien, da sich die Kündigung auf die Kolonien beschränke, jedoch nach kolonialem Recht keine Gesetzgebungsmaterien betroffen. Diese Begründung war nach der oben³⁵⁹⁾ vertrete-

356) vgl. EYSINGA, 197

357) Staatscourant vom 29. 5. 1909, no. 124
Oranjeboek vom 1. 1. - 15. 9. 1909, S. 71

358) Oranjeboek, 1909, 71

359) vgl. S. 124 f.

nen Auffassung nicht zutreffend;³⁶⁰⁾ sie verkannte, daß die Verfassung von 1887 die Kündigung generell ins Ermessen der Exekutive stellte. Der Gedanke, daß in der Kündigung ein *actus contrarius* im Hinblick auf den Vertragsschluß liege, der hier wieder anklingt, konnte, wie oben³⁶¹⁾ bei vergleichbaren Verfassungen schon nachgewiesen wurde, kein Recht der Generalstaaten begründen, an der Kündigung durch Zustimmung mitzuwirken.

Die Praxis ging dann, trotz der einmal im Außenministerium vertretenen Meinung, weiter von der alleinigen Kompetenz der Regierung aus: Die Zuckerkonvention von Brüssel war auf Grund des Zustimmungsgesetzes vom 12. 1. 1903³⁶²⁾ ratifiziert worden. Am 9. 10. 1919 wies die Regierung die Gesandtschaft in Brüssel an, die Konvention zum 1. 9. 1920 zu kündigen, ohne eine Zustimmung der Generalstaaten einzuholen.³⁶³⁾

360) ablehnend auch van KARNEBEEK, Hand. II, 1909, 473/4

361) vgl. S. 44
S. 88
S. 106 f.

362) Staatsblad no. 18

363) Staatscourant 1919 no. 216
Oranjeboek 1920/21, S. 20
zit. auch bei HUART, 68 Anm. 1

III Mutuu consensus etc.

Eysinga³⁶⁴⁾ hatte den Schluß gezogen, daß die Generalstaaten einer Kündigung zuzustimmen hätten, weil ein Aufhebungsvertrag zustimmungsbedürftig sei. Insoweit ein Aufhebungsvertrag eine Neuregelung brachte, zog das Argument nicht, weil hier der Aufhebungsvertrag selbst nach Art 59 zustimmungsbedürftig war.³⁶⁵⁾ Sofern aber ein mutuu consensus vorlag, war an der Argumentation nur das richtig, daß mutuu consensus und Kündigung gleichzubehandeln waren, weil beide den betreffenden v. V. beendeten. Wenn aber nach der oben³⁶⁶⁾ vertretenen Auffassung die Gründe, die zu einer Beteiligung der Generalstaaten am Vertragsschluß geführt hatten, nicht für eine Beteiligung an der Beendigung herangezogen werden konnten, mußte das auch für den mutuu consensus gelten.³⁶⁷⁾

Nach der Verfassungsänderung von 1887 konnte der Verfasser keinen Fall des mutuu consensus mehr feststellen. Das niederländisch-belgische Abkommen über den Unterhalt und die Verpflegung Bedürftiger vom 6. 11. 1841³⁶⁸⁾ endete jedoch durch Briefwechsel zwischen den Regierungen ohne Zustimmung der Generalstaaten am 31. 5. 1849.³⁶⁹⁾

364) EYSINGA, 116/7
vgl. oben S. 123

365) vgl. oben S. 9, 10

366) vgl. oben S. 124 f.

367) gl. A. ANDREAE, 453

368) Staatsblad 1842 no. 8

369) Staatsblad 1849 no. 44, dort wird wohl zu Unrecht von "opzegging" gesprochen.

B Die niederländische Verfassung von 1922

Die Änderung der niederländischen Verfassung vom 9. 12. 1922³⁷⁰⁾ brachte eine grundlegende Neuregelung der Vorschriften über die auswärtige Gewalt. Art 54 und 56 entsprechen noch den Art 55 und 57 der Verfassung von 1887.³⁷¹⁾ Kriegserklärungen bedurften jedoch jetzt der vorherigen Zustimmung der Generalstaaten, Art. 57. Hinsichtlich der v. V. wurde im Anschluß an Art 18 der Völkerbundsakte³⁷²⁾ zwischen "verdrag" und "overeenkomst" unterschieden, Art 58: Der König - sc. mit ministerieller Gegenzeichnung - schloß und ratifiziere alle "verdragen" (Art 58 Abs. 1). Die Ratifikation bedurfte in jedem Fall der Zustimmung der Generalstaaten, es sei denn, daß der König durch Gesetz zur Ratifikation bestimmter Typen von "verdragen" ermächtigt worden war (Art 58 Abs. 2). Einem "verdrag" durfte nur nach Ermächtigung durch Gesetz beigetreten werden; er durfte auch nur nach Ermächtigung durch Gesetz gekündigt werden, Art 58 Abs. 3.

"Overeenkomsten" hingegen mußten nur "so bald als möglich", d. h. sobald es die Interessen der Niederlande er-

370) Staatsblad no. 736
WIJTHOFF, 173
deutsch: FRANCK, a. a. O.
englisch: ERADES-GOULD, 192
bei den Verfassungsänderungen vom 12. 9. 1938,
Staatsblad no. 300, und vom 8. 9. 1948,
Staatsblad no. I/425, änderten sich insoweit nur
die Artikelbezeichnungen.

371) S. 122

372) vgl. ERADES, Völkerrecht, 103

laubten, den Generalstaaten mitgeteilt werden; damit war wieder die Möglichkeit, Geheimverträge abzuschließen, eröffnet.

Der Unterschied zwischen "verdrag" und "overeenkomst" war ein rein formeller: "verdrag" war nur der v. V., der in feierlicher Form,³⁷³⁾ d. h. durch Austausch von Ratifikationsurkunden, verbindlich abgeschlossen wurde, wobei es der Regierung überlassen blieb, welche Form des Vertragsabschlusses sie wählte.

Die Tendenz des von der Staatskommission zur Änderung des Grundwet ausgearbeiteten Entwurfs war es noch gewesen, den "Einfluß der Generalstaaten auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten" zu vergrößern. Die in Art 59 der Verfassung von 1887 umschriebene Befugnis des Königs, ausgenommen in ausdrücklich genannten Fällen, nach Belieben mit fremden Mächten Verträge zu schließen und zu ratifizieren, widerspräche "gesunden demokratischen Begriffen". Deshalb sollte kein verdrag oder overeenkomst mehr ohne Zustimmung der Generalstaaten geschlossen werden können; deshalb sollte auch keine Kündigungserklärung mehr ohne Zustimmung der Generalstaaten abgegeben werden können.³⁷⁴⁾ Art 59 des Entwurfs³⁷⁵⁾ hatte daher noch gelaute:

373) vgl. Antwort des Ministers RUYS de BEEREN-BROUCH, auf die Frage des Abg. TROELSTRA, Hand. II 1921/22, 445; KRANENBURG, 6^e druk, 415

374) Hand. II 1921/22, Bijlagen no. 451/13 ERADES, Volkenrecht, 100/1

375) Hand. II 1921/22, Bijlagen no. 451/14 ERADES, Volkenrecht, 100/1

"Verdragen en andere overeenkomsten mit fremde mogendheden zijn, zoo niet krachtens de wet door den koning zijn gesloten, niet bindend, dan na bekrachtiging door den koning krachtens de wet of goedkeuring door de wet. Opzegging geschiedt alleen krachtens de wet."³⁷⁶⁾

Der Regierungsentwurf hatte diese Formulierung mit einer redaktionellen Änderung wie auch die Begründung der Staatskommission übernommen.³⁷⁷⁾

Erst durch Änderungsantrag Rink und Genossen war der spätere Art 58 in den Entwurf gekommen.³⁷⁸⁾

Der Abgeordnete Visser van Ijendoorn führte zur Begründung des Änderungsantrages aus,³⁷⁹⁾ zwischen dem Abschluß eines Vertrages und dem Beitritt zu einem bestehenden Vertrag gebe es keinen Unterschied, das müsse die Verfassung klarstellen. Nach "allgemeinen

376) Übersetzung: Verträge und andere Übereinkommen mit fremden Mächten sind, wenn sie nicht durch den König auf Grund eines Gesetzes geschlossen werden, nicht bindend, bevor sie durch den König auf Grund eines Gesetzes oder mit nachträglicher Zustimmung durch Gesetz ratifiziert werden. Die Kündigung erfolgt auf Grund eines Gesetzes.

377) Hand. II 1921/22, Bijlagen no. 451/3, 13
ERADES, Volkenrecht, 100/1

378) Hand. II 1921/22, Bijlagen no. 90/9
ERADES, Volkenrecht, 103
angenommen in der Sitzung vom 16. 11. 1921,
Hand. II 1921/22, 481
ERADES, a. a. O.

379) Sitzung vom 15. 11. 1921
Hand. II 1921/22, 432/5
ERADES, Volkenrecht, 108/9

Rechtsregeln" seien die Vorschriften über den Vertragsabschluß auch auf die Kündigung anzuwenden; der Änderungsantrag enthalte auch insoweit nur eine Klarstellung. Dazu, daß die verschiedene Behandlung von "verdrag" und "overeenkomst" die ganze Tendenz der Verfassungsänderung verkehrte, wurde nichts ausgeführt.

I Lehrmeinungen

Während die Verfassung von 1887 nach bestimmten materiellen Kriterien³⁸⁰⁾ entschied, ob ein Vertragsabschluß oder -beitritt der Zustimmung der Generalstaaten bedurfte, trat in der Verfassung von 1922 an deren Stelle die formelle Unterscheidung zwischen "verdrag" und "overeenkomst". Damit war es der Regierung - zusammen mit dem jeweiligen Vertragspartner - an die Hand gegeben, ob ein v. V. den Generalstaaten zur Zustimmung vorgelegt wurde: ihr blieb die Wahl zwischen "feierlichem" und einfachem Vertragsschluß überlassen.³⁸¹⁾ In Wirklichkeit war damit der Einfluß der Generalstaaten gegenüber der Rechtslage vor 1922 gemindert worden.³⁸²⁾

Neben den "verdragen" und "overeenkomsten" unterschied

380) oben S. 122

381) vgl. ERADES, Volkenrecht, 149
ERADES-GOULD, 195
Van PANHUYS, Netherlands, 544
- - , Pays-Bas, 336
POT, 186/7
WIJTHOFF, 181

382) vgl. ERADES, Volkenrecht, 149
POT, 186/7

die Lehre "afspraken", v. V., die keine erheblichen Verpflichtungen mit sich brachten und die weder zustimmungs- noch mitteilungsbedürftig sein sollten.³⁸³⁾

Die erheblich eingeschränkte Bedeutung, die der Zustimmung des Parlamentes beim Vertragsschluß zukam, hatte auch Einfluß auf die neue Einführung einer Ermächtigung durch Gesetz zur Kündigung von "verdragen". Ebenso wie beim Abschluß konnten die Generalstaaten auch nur bei der Kündigung von ratifizierten v. V. mitwirken; d. h. nur ein Teil der Kündigungen v. V. der in Art 59 der Verfassung von 1887 aufgezählten Vertragstypen war zustimmungsbedürftig.

Im einzelnen galt für dieses neue Recht des Parlamentes folgendes:

Wenn die Kündigung durch den König "alleen krachtens de wet" zu erfolgen hatte, so war darunter zu verstehen, daß der König zur Kündigung einer Ermächtigung durch Gesetz bedurfte.³⁸⁴⁾ Materiell handelte es sich nicht um ein Gesetz, sondern um die Zustimmung zu einem Akt der auswärtigen Gewalt.³⁸⁵⁾ Dem Wortlaut der Verfassung nach erfolgte demgegenüber die Mitwirkung der Generalstaaten beim Abschluß von "verdragen" durch einfachen Beschluß. Bei dieser nicht ganz gleichartigen Ausgestaltung der Mitwirkung bei Vertragsabschluß und -beendigung dürfte es sich aber um

383) vgl. WIJTHOFF, 181
POT, 186/7

384) vgl. ERADES, Volkenrecht, 140, 149

385) vgl. die Formulierung der Gesetze unten S. 137

ein redaktionelles Versehen gehandelt haben.³⁸⁶⁾ In der Praxis wurde in beiden Fällen durch Gesetz zugestimmt.³⁸⁷⁾

Wenn der König zur Kündigung von "verdragen" der Ermächtigung durch die Generalstaaten bedurfte, so kam darin keine "allgemeine Rechtsregel"³⁸⁸⁾ oder etwas "Selbstverständliches"³⁸⁹⁾ zum Ausdruck; es lag auch nicht "in der Natur der Sache".³⁹⁰⁾

Schon nach der Verfassung von 1887 hatten die Generalstaaten neben der im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich zuständigen Exekutive beim Abschluß bestimmter Arten v. V. ein spezielles Mitwirkungsrecht; deshalb stand ihnen aber kein gleiches Recht bei der Kündigung dieser Verträge zu.³⁹¹⁾ Mit dem Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung zur Kündigung war vielmehr Neuland betreten worden. Über die allgemeine parlamentarische Kontrolle hinaus hatten die Generalstaaten jetzt bei der Kündigung von "verdragen" ein spezielles Mitwirkungsrecht. Inhalt dieses Rechtes war es, die Kündigung eines "verdrag", den die Generalstaaten aufrechtzuerhalten wünschten, zu verhindern. Sie hatten also hinsichtlich des Zu-

386) vgl. HUART, 69

387) vgl. unten S. 136 f.

388) so VISSER van IJZENDOORN, oben S. 131

389) so HUART, 68

390) so OUD, II, 277

391) vgl. oben S. 124
S. 126 f.

stimmungsgesetzes kein Initiativrecht, sie konnten das von der Regierung vorgelegte Zustimmungsgesetz nicht abändern, sondern nur zustimmen oder es ablehnen.³⁹²⁾ Schließlich blieb die Exekutive auch nach der Zustimmung frei, zu kündigen oder nicht zu kündigen.³⁹³⁾ Der Exekutive wurde kein Gesetzesbefehl erteilt, den sie auszuführen hatte.

Es ergab sich demnach bei "verdragen" folgende Rechtslage: Die Generalstaaten konnten ihren Abschluß verhindern, aber nicht herbeiführen; sie konnten die Kündigung verhindern und damit die Aufrechterhaltung des Vertrages erzwingen; sie konnten die Regierung aber rechtlich nicht zur Kündigung verpflichten.

Bei "verdragen", die auf Grund einer allgemeinen gesetzlichen Ermächtigung vom König abgeschlossen werden konnten, bedurfte auch die Kündigung keiner speziellen Ermächtigung durch Gesetz.³⁹⁴⁾

II Praxis

Publizität war der Kündigung auf Grund der Verfassung von 1922 nur insoweit verliehen, als bei "verdragen" das Zustimmungsgesetz im Staatsblad veröffentlicht werden mußte. Der Zeitpunkt der Abgabe der Kündigungs-erklärung und das Außerkrafttreten des v. V. wurden da-

392) vgl. ERADES, Volkenrecht, 140

393) vgl. ERADES, Volkenrecht, 149

394) zweifelnd HUART, 69

gegen, soweit der Verfasser feststellen konnte, oft erst nach dem völkerrechtlichen Außerkrafttreten des Vertrages bekanntgegeben. Erst nach Einführung des Tractatenblad im Jahre 1951 dürfte der für die Niederlande in Kraft befindliche Bestand an v. V. lückenlos feststellbar sein.

Der Verfasser konnte feststellen, daß Art 58 Abs. 3 der Verfassung in der Praxis auf drei Weisen angewandt wurde:

- 1) Dem Arbeitsvertrag Nr. 4 - betreffend die Nacharbeit von Frauen - Washington, 28. 11. 1919,³⁹⁵⁾ hatten die Generalstaaten durch Gesetz vom 20. 5. 1922³⁹⁶⁾ zugestimmt, die Ratifikationsurkunde war am 4. 9. 1922 beim Völkerbund hinterlegt worden. Die Internationale Arbeitsorganisation verabschiedete 1934 einen Vertragsentwurf, der den Vertrag von Washington 1919 ersetzen sollte. Diesem Entwurf wurde durch Gesetz vom 22. 7. 1935³⁹⁷⁾ zugestimmt. Die Ratifikationsurkunde wurde am 9. 12. 1935 beim Völkerbund hinterlegt,³⁹⁸⁾ am gleichen Tag trat der Vertrag für die Niederlande in Kraft.

Um Schwierigkeiten aus dem Nebeneinanderbestehen der Verträge zu vermeiden, brachte die Regierung einen Gesetzentwurf ein, dessen einziger Artikel lautete:

395) Recueil des Traités O. N. U. 38/68 ff.

396) Staatsblad no. 368, 567

397) Staatsblad no. 417

398) Hand. II, Bijlagen 1936/37, 349 no. 3

"Der Kündigung (des Vertrages von Washington 1919) ... wird zugestimmt." Dieses Gesetz wurde ohne weitere Diskussion verabschiedet.³⁹⁹⁾ Die Kündigung erfolgte am 12. 6. 1937 und wurde 1957 (!) bekanntgegeben.⁴⁰⁰⁾

Dem Vertrag, betreffend die Regelung der Zivilluftfahrt, Paris, 13. 10. 1919, war von den Generalstaaten zugestimmt worden;⁴⁰¹⁾ er war am 1. 10. 1928 für die Niederlande in Kraft getreten. Durch Gesetz vom 28. 2. 1947⁴⁰²⁾ wurde die Regierung ohne weitere Diskussion zur Kündigung ermächtigt; gleichzeitig wurde der Ratifikation des Vertrages von Chicago, 7. 12. 1944, mit gleichem Gegenstand, zugestimmt. Die Kündigung erfolgte am 18. 4. 1947 und wurde 1954 (!) bekanntgegeben.⁴⁰³⁾

Das Internationale Reblausübereinkommen von Bern, 3. 11. 1881 nebst ergänzender Erklärung vom 15. 4. 1889 war von den Niederlanden auf Grund des

399) Gesetz vom 8. 4. 1937
Staatsblad no. 16
Hand. II, Bijlagen 1936/37, 349
Hand. I, Bijlagen 1936/37, 349
Hand. II, 1936/37, 2101
Hand. I, 1936/37, 525

400) Tractatenblad 1957, 164

401) Staatsblad 1928 no. 397

402) Staatsblad H no. 64
Hand. II, Bijlagen 1946/47, 371
Hand. I, Bijlagen 1946/47, 371
Hand. II, 1946/47, 1133
Hand. I, 1946/47, 363

403) Tractatenblad 1954, no. 18

Zustimmungsgesetzes vom 6. 12. 1883 und vom 26. 10. 1889 ratifiziert worden.⁴⁰⁴⁾

Durch Gesetz vom 23. 5. 1951⁴⁰⁵⁾ war die Regierung ohne Diskussion zur Kündigung ermächtigt worden, da eine Neuregelung im Rahmen der Food and Agricultural Organisation der UNO erfolgen sollte. Die Kündigung erfolgte am 30. 8. 1951 und wurde 1952 bekanntgemacht.⁴⁰⁶⁾

Der Internationale Vertrag zum Schutz der Menschenleben auf See, London, 31. 5. 1929, war durch die Niederlande am 20. 10. 1930 auf Grund des Zustimmungsgesetzes vom 18. 7. 1930⁴⁰⁷⁾ ratifiziert worden. Durch Art 1 des Gesetzes vom 22. 12. 1949⁴⁰⁸⁾ stimmten die Generalstaaten der Ratifikation des Ersatzabkommens von London, 10. 6. 1948, zu. Durch Art 2 des gleichen Gesetzes ermächtigten sie die Regierung, den Vertrag von 1929 zu kündigen. Die Kündigung erfolgte am 19. 11. 1952 zum 19. 11. 1953 und wurde 1954 bekanntgemacht.⁴⁰⁹⁾

404) Staatsblad 1883 no. 178
1889 no. 134

405) Staatsblad no. 170
Hand. II, Bijlagen 1950/51, 2087
Hand. I, Bijlagen 1950/51, 2087
Hand. II, 1950/51, 1495
Hand. I, 1950/51, 409

406) Tractatenblad 1952 no. 99

407) Staatsblad no. 305

408) Staatsblad J no. 586

409) Tractatenblad 1954 no. 162

- 2) Bei einer Reihe anderer v. V. wurde kein eigenes Zustimmungsgesetz zur Kündigung erlassen. Hier enthielten die Ersatzabkommen Klauseln, nach denen die ersetzten Abkommen zu kündigen waren. In diesen Fällen stimmten die Generalstaaten nur dem Ersatzabkommen zu.

Vertrag über das Mindestalter für Kinder
bei Arbeit auf See, Genua, 9. 7. 1920 -
Arbeitsvertrag Nr. 7:

Zustimmung: Gesetz vom 13. 1. 1923⁴¹⁰⁾

Ratifikation: 26. 3. 1925

Zustimmung zum Arbeitsvertrag Nr. 58,
Genf, 24. 10. 1936,⁴¹¹⁾ der nach seiner
Präambel den Arbeitsvertrag Nr. 7 ersetzt:
Gesetz vom 4. 8. 1938⁴¹²⁾

Kündigung Arbeitsvertrag Nr. 7; 8. 7. 1947⁴¹³⁾
zusammen mit der Ratifikation des Arbeits-
vertrages Nr. 58.

Vertrag über die Errichtung eines internatio-
nalen Gesundheitsbüros in Paris, Rom,
9. 12. 1907

Zustimmung: Gesetz vom 5. 2. 1912⁴¹⁴⁾

In Art IV des Protokolls von New York,
27. 7. 1946⁴¹⁵⁾ verpflichteten sich die Par-

410) Staatsblad no. 10

411) Staatsblad 1948 I no. 59

412) Staatsblad no. 33

413) Tractatenblad 1957 (!) no. 144

414) Staatsblad no. 23

415) Staatsblad 1947 H no. 83

teien im Zusammenhang mit der Errichtung der Weltgesundheitsorganisation den Vertrag von 1907 zu kündigen.

Zustimmung hierzu: Gesetz vom 8. 5. 1947⁴¹⁶⁾

Kündigung: 7. 11. 1949⁴¹⁷⁾

Vertrag zur Vereinheitlichung der Verkehrszeichen, Genf, 30. 3. 1931

Zustimmung: Gesetz vom 1. 11. 1933⁴¹⁸⁾

Ratifikation: 16. 1. 1934

Durch Art 59 des Protokolls über Straßenverkehrszeichen, Genf, 19. 9. 1949,⁴¹⁹⁾ ver-

pflichteten sich die Parteien zur Kündigung des Vertrages von 1931 binnen drei Monaten nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden.

Zustimmung hierzu: Gesetz vom 2. 5. 1952⁴²⁰⁾

Kündigung: 26. 12. 1952⁴²¹⁾ zum 26. 12. 1953

3) Handels- und Schifffahrtsvertrag mit Portugal, Lissabon, 28. 6. 1934

Zustimmung: Gesetz vom 28. 11. 1935⁴²²⁾

Vorläufig angewandt: 1. 7. 1934 - Notenwechsel, Lissabon, 28. 6. 1934;⁴²³⁾ Ratifikation, Art 24 Abs. 1, erfolgte nicht.⁴²⁴⁾

416) Staatsblad H no. 83

417) Tractatenblad 1952 no. 8

418) Staatsblad no. 561

419) Tractatenblad 1951 no. 81

420) Staatsblad no. 233

421) Tractatenblad 1954 no. 122

422) Staatsblad no. 675

423) Hand. I, Bijlagen 1934/35, 485 no. 5

424) Tractatenblad 1962 no. 11

Durch Art 2 des Gesetzes vom 28. 11. 1935 hatte sich der König vorbehalten, den Vertrag zu kündigen - sc. ohne Zustimmung der Generalstaaten.

Die portugiesische Regierung kündigte mit Note vom 30. 9. 1961 zum 1. 1. 1962 die vorläufige Anwendung. Am 30. 12. 1961 widerrief sie die Kündigung mit Ausnahme der Kündigung von Art 3, 4 und 5 des Vertrages.⁴²⁴⁾ Nur diese Artikel sind seit dem 1. 1. 1962 außer Kraft.

Eine Kündigung durch die Niederlande hätte nach der Ermächtigung in Art 2 des Gesetzes vom 28. 11. 1935 aber ebenfalls ohne Mitwirkung der Generalstaaten erfolgen können.

Daß Art 58 Abs. 3 der Verfassung von 1922 den Generalstaaten nur einen sehr beschränkten Einfluß auf den Fortbestand der ratifizierten Verträge gab, zeigen die folgenden Beispiele; hier beendete jeweils die Kündigung eines anderen Signatarstaates den v. V. - zumindest im Verhältnis zum Kündigenden. Die Beispiele zeigen auch, daß die eigentliche Bedeutung von Art 58 Abs. 3 in der Kontrolle der Exekutive, nicht in einer Herrschaft über den Vertragsbestand lag.

Statut der Internationalen Arbeitsorganisation,
Versailles, 28. 6. 1919

Zustimmung: Gesetz vom 6. 3. 1920⁴²⁵⁾

424) Tractatenblad 1962 no. 11

425) Staatsblad no. 108

Ratifikation: 9. 3. 1920

Kündigung: zwischen 1924 und 1947 durch
Costa Rica u. a.⁴²⁶⁾

Übereinkommen, betreffend den Internationalen
Währungsfond, Washington, 27. 12. 1945
Zustimmung: Gesetz vom 20. 12. 1945⁴²⁷⁾

Ratifikation: 26. 12. 1945

Kündigung: durch Polen am 14. 3. 1950⁴²⁸⁾

Übereinkommen, betreffend die Internationale
Bank für Wiedergutmachung und Entwicklung,
Washington, 27. 12. 1945

Zustimmung: Gesetz vom 20. 12. 1945⁴²⁹⁾

Ratifikation: 26. 12. 1945

Kündigung: 14. 3. 1950 durch Polen⁴³⁰⁾

14. 11. 1960 durch Kuba⁴³¹⁾

1. 12. 1960 durch die Dominikanische Republik

Vertrag, betreffend die Internationale Zivilluftfahrt, Chikago, 7. 12. 1944

Zustimmung: Gesetz vom 28. 2. 1947⁴³²⁾

Ratifikation: 26. 3. 1947

426) Tractatenblad 1953 no. 130

427) Staatsblad F no. 318

428) Tractatenblad 1956 no. 153

429) Staatsblad F no. 318

430) Tractatenblad 1956 no. 154

431) Tractatenblad 1962 no. 162

432) Staatsblad H no. 65

Kündigung: durch China am 31. 5. 1950⁴³³⁾

Niederländisch-belgischer Vertrag über den
Unterhalt und die Zurückführung von Bedürftigen,
Den Haag, 15. 5. 1936

Zustimmung: Gesetz vom 21. 12. 1936⁴³⁴⁾

Ratifikation: 13. 5. 1937

Kündigung: durch Belgien am 15. 2. 1952⁴³⁵⁾

III Mutuus consensus etc.

Der Verfasser konnte keinen Fall feststellen, in dem ein "verdrag" durch mutuus consensus endete. Soweit solche v. V. durch andere Abkommen ersetzt wurden, wählte man immer den Weg der Kündigung, um den früheren Vertrag zu beenden,⁴³⁶⁾ das deshalb, weil bei den in Frage stehenden multilateralen Verträgen meist nicht alle Signatarstaaten des Erstabkommens auch das Ersatzabkommen ratifizierten.

Die Beendigung eines ratifizierten v. V. - verdrag - durch mutuus consensus hätte in entsprechender Anwendung von Art 58 Abs. 3 jedoch auch dann einer gesetzlichen Ermächtigung bedurft, wenn der Aufhebungsvertrag nicht in feierlicher Form (mit Ratifikationsvorbehalt) abgeschlossen worden wäre. Art 58 Abs. 3 sollte den Generalstaaten das Recht geben, die Beendigung

433) Tractatenblad 1962 no. 149

434) Staatsblad no. 99

435) Tractatenblad 1952 no. 54

436) vgl. oben S. 136 f.

eines ratifizierten v. V. durch die niederländische Regierung zu verhindern. Dieses Mitwirkungsrecht konnte nicht dadurch umgangen werden, daß die Exekutive statt durch Kündigung den v. V. durch mutuus consensus beendete. Eine Unterscheidung zwischen der auf einseitiger Willenserklärung beruhenden Beendigung durch Kündigung oder der auf übereinstimmender Willenserklärung der Signatarstaaten beruhenden Beendigung durch mutuus consensus wäre zu formalistisch.

Demgegenüber konnte der Verfasser zwei Fälle feststellen, in denen "overeenkomsten" durch mutuus consensus ohne Zustimmung der Generalstaaten beendet wurden:

Das Übereinkommen von Neu Delhi, 31. 5. 1947, das nach der Teilung Indiens gegenüber Pakistan aufrechterhalten worden war, wurde durch Notenwechsel vom 17. 7. 1952 zwischen der niederländischen und der pakistanischen Regierung beendet.⁴³⁷⁾

Das Übereinkommen, betreffend die Errichtung einer internationalen Ruhrbehörde, London, 28. 4. 1949, wurde durch "accord" zwischen den Regierungen der Signatarstaaten vom 19. 10. 1951 für den Zeitpunkt der Errichtung der Montanunion (10. 2. 1953) beendet.⁴³⁸⁾

437) Tractatenblad 1952 no. 109

438) Tractatenblad 1953 no. 49

Für eine Ermächtigung der Regierung zum Abschluß dieser Aufhebungsverträge durch Gesetz war auch kein Raum. Art 58 Abs. 3 verlangte eine solche Ermächtigung nur bei ratifizierten Verträgen.

Mit der Kompetenz, einen v. V. wegen Vertragsverletzung (Nichtanwendung) durch die Gegenseite zu suspendieren oder zu kündigen, hatte sich die 3. Kammer der Arrondissement Rechtsbank te Amsterdam in der Sitzung vom 16. 10. 1925 zu befassen.⁴³⁹⁾ Der Haager Vertrag vom 17. 7. 1905 stellte Russen in den Niederlanden von der Leistung einer Prozeßsicherheit frei; der Vertrag wurde von Rußland seit der Oktoberrevolution nicht mehr angewandt. Das Urteil stellte es der Entscheidung der Regierung anheim, ob deswegen der Vertrag gegenüber Rußland zu suspendieren oder zu kündigen war;⁴⁴⁰⁾ es ließ aber und konnte auch offen lassen, ob die Suspension der gesetzlichen Ermächtigung durch die Generalstaaten bedurft hätte. M. E. mußte man das in entsprechender Anwendung von Art 58 Abs. 3 der Verfassung bejahen; dem Parlament war das Recht gegeben, die Beendigung eines ratifizierten Vertrages zu verhindern. Es mußte deshalb auch das Recht haben, darüber zu befinden, ob ein "verdrag" vorübergehend nicht angewandt werden sollte. Diese Auslegung hätte zwar eine elastische und schnelle Reaktion der Regierung auf die Vertragsverletzung er-

439) Weekblad van het recht, 6. 1. 1926, S. 4, 5

440) ebenso VERZIJL, 2, in einer Besprechung des Urteils

schwert; das galt jedoch auch für die Kündigung wegen Vertragsverletzung, die schon nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung einer Ermächtigung durch Gesetz bedurfte.

C Die niederländische Verfassung von 1953/1956

Die Änderung der niederländischen Verfassung vom 6. 6. 1953⁴⁴¹⁾ hatte wiederum als Ziel eine umfassende Neuregelung der Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt. Durch die Änderung vom 23. 8. 1956⁴⁴²⁾ wurden diese Vorschriften einer nochmaligen, im wesentlichen redaktionellen Revision unterzogen. In dieser letzten Form soll die Verfassung hier behandelt werden, wobei auf die wenigen sachlichen Änderungen gegenüber der Fassung von 1953 bei Behandlung der einzelnen Artikel eingegangen wird. Die Neuregelungen sind bereits dargestellt worden.^{443) 444)} Da Art 64, der die Mitwirkung der Generalstaaten an der Kündigung v. V. regelt, aber auf das Verfahren beim Vertragsabschluß verweist, muß auch dieses hier kurz erörtert werden.

Wie nach der Verfassung von 1887 und 1922 hat der König die oberste Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten, Art 58. Zur Kriegserklärung bedarf er der Zustimmung der Generalstaaten, Art 59. V. V. werden durch den König oder mit seiner Ermächtigung geschlossen und, sofern der Vertrag das vorsieht, durch den König ratifi-

441) amtlich: Staatsblad no. 261
Neubekanntmachung: Staatsblad no. 295
deutsch und niederländisch: ZaöRV 15, 207 ff.

442) amtlich: Staatsblad no. 437
Neubekanntmachung: Staatsblad no. 472
deutsch: ZaöRV 18, 137 ff.

443) ZIMMERMANN, a. a. O.

444) BAUER, a. a. O.

ziert, Art 60 Abs. 1. Alle v. V. sind den Generalstaaten mitzuteilen, jedoch nur "so bald als möglich",⁴⁴⁵⁾ wodurch für zustimmungsfreie v. V. wieder die Möglichkeit von Geheimverträgen eröffnet wurde, Art 60 Abs. 2 Satz 1.⁴⁴⁶⁾ Sie dürfen grundsätzlich erst ratifiziert oder sonst wirksam werden, wenn die Generalstaaten ihnen zugestimmt haben.

Die entscheidende Neuerung hierbei ist, daß v. V. grundsätzlich unabhängig von ihrem Gegenstand, wie in der Verfassung von 1887, oder der Form ihres Abschlusses, wie in der Verfassung von 1922, der Zustimmung der Generalstaaten bedürfen;^{447) 448)} nur ausnahmsweise sind sie zustimmungsfrei.⁴⁴⁹⁾

Durch diese Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkung wie auch durch die wachsende Zahl v. V., die jährlich abgeschlossen wurden, war es notwendig geworden, das Verfahren der parlamentarischen Zustimmung zum

445) d. h. sobald die Staatsinteressen es erlauben, vgl. PANHUYS, Pays-Bas, 342

446) Insbesondere in Verbindung mit Art 62 Abs. 1 d vgl. unten und PANHUYS, Pays-Bas, 342

447) vgl. ERADES-GOULD, 199
RAALTE, Parliament, 156
PANHUYS, Pays-Bas, 337
OUD, Supplement, 58
GREWE, 160/1

448) POT, 186/7, will daneben noch zustimmungsfreie "afspraken" unterscheiden; das ist jedoch mit Wortlaut und Systematik der Verfassung nicht vereinbar.

449) vgl. GREWE, 160/1

Abschluß v. V. zu vereinfachen; maßgebend war dabei auch die Erwartung, daß viele v. V. wegen ihrer geringen allgemeinen Bedeutung und der Bindung der Generalstaaten an den vorgelegten Vertragstext ohne sachliche Diskussion verabschiedet würden.⁴⁵⁰⁾ Einem Vorbild aus der englischen parlamentarischen Praxis folgend,⁴⁵¹⁾ schuf man neben dem Institut der ausdrücklichen das der stillschweigenden Zustimmung der Generalstaaten, Art 61 Abs. 1. Die ausdrückliche Zustimmung wird, entsprechend der Praxis unter der Verfassung von 1922,⁴⁵²⁾ durch Gesetz erteilt, Art 61 Abs. 2.

Die Regierung hat nun bei Mitteilung des v. V. gemäß Art 60 Abs. 2 drei Möglichkeiten:⁴⁵³⁾

- 1) Sie unterwirft den v. V. einer ausdrücklichen Zustimmung, indem sie den v. V. zusammen mit dem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes vorlegt.
- 2) Sie legt den v. V. mit der Mitteilung vor, ihm solle stillschweigend gemäß Art 61 Abs. 3 zugestimmt wer-

450) vgl. KRANENBURG, 335/6
RAALTE, Parliament, 156

451) vgl. ERADES-GOULD, 199

452) vgl. ERADES-GOULD, 199
PANHUYS, Pays-Bas, 341
oben S. 134

453) vgl. PANHUYS, Netherlands, 548/9
- , Pays-Bas, 342
RAALTE, Parliament, 156
auch PARTSCH, Anwendung, 141 f.

den.⁴⁵⁴⁾ Binnen 30 Tagen nach dieser Vorlage können nun eine der beiden Kammern der Generalstaaten, jeder der Kammerpräsidenten⁴⁵⁵⁾ oder ein Fünftel der verfassungsmäßigen Mitglieder jeder der beiden Kammern verlangen, daß ein ausdrückliches Zustimmungsv erfahren durchgeführt wird. Wird dieses Verlangen ausgesprochen,⁴⁵⁶⁾ so muß die Regierung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes vorlegen.⁴⁵⁷⁾ Wird kein solches Verlangen ausgesprochen, so ist die Regierung stillschweigend zum Abschluß des betreffenden Vertra-

454) Durch den neuen Art 84 Abs. 3 der Verfassung 1956 wurde dieses Verfahren etwas erschwert, weil nun alle zustimmungsbedürftigen v. V. dem Staatsrat zur Stellungnahme vorzulegen sind. Vorher geschah das nur bei Einbringung eines Zustimmungsgesetzes.
vgl. JAARBOEK, 1955/56, 185

455) vgl. PANHUYS, Pays-Bas, 341

456) Bei der parlamentarischen Debatte darüber, ob ein ausdrückliches Zustimmungsv erfahren eingeleitet werden soll, darf nicht die Zweckmäßigkeit des Abkommens selbst erörtert werden:
vgl. 2. Kammer, Sitzung vom 18. 11. 1953: Deutsch-niederländisches Abkommen über die Abschaffung der Visa: Der Vorsitzende weist einen Abg. darauf hin, daß er sich außerhalb der Tagesordnung bewege, wenn er über das Abkommen selbst spreche.
zit. bei BURGERS, 44

457) RAALTE, Regeling, 18 f.
ERADES-GOULD, 199

ges ermächtigt.⁴⁵⁸⁾

- 3) Schließlich kann die Regierung bei der Mitteilung nach Art 60 Abs. 2 auch zu erkennen geben, daß ihres Erachtens der betreffende v. V. ausnahmsweise gemäß Art 62 Abs. 1 zustimmungsfrei sei.

Solche Verträge sind nach

Art 62 Abs. 1 a) v. V., die auf Grund einer allgemeinen gesetzlichen Ermächtigung abgeschlossen werden;

Art 62 Abs. 1 b) Ausführungsverträge zu v. V., die eine Zustimmung gefunden haben, sofern im betreffenden Zustimmungsgesetz kein diesbezüglicher Vorbehalt gemacht ist;

Art 62 Abs. 1 c) v. V., die für höchstens ein Jahr abgeschlossen werden und die keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen mit sich bringen;

458) Art 61 Abs. 1 letzter Halbsatz der Verfassung 1953 sah noch vor, daß durch Beschluß beider Kammern vor Ablauf der 30 Tage Frist auf die ausdrückliche Zustimmung verzichtet werden konnte. In der Praxis ergab sich hieraus aber keine Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens. Auch traten Zweifel auf, ob dadurch das Recht der Minderheit (1/5), eine ausdrückliche Behandlung zu verlangen, berührt wurde. Deshalb wurde diese Möglichkeit 1956 beseitigt. vgl. Prof. OUD, Hand. II 1954/55, 15; M. v. T., Hand. II 1955/56, Bijlagen no. 4133 (R 19); PANHUYS, Pays-Bas, 341 RAALTE, Regeling, 4 f.

Art 62 Abs. 1 d) v. V. beliebigen Inhalts, die der König oder mit seiner Ermächtigung die Regierung ohne vorherige Zustimmung abschließen können, "wenn in außergewöhnlichen Fällen zwingender Art sich die Belange des Königreiches entschieden dagegen richten, daß der Vertrag erst wirksam wird, wenn ihm zugestimmt ist". Hier meinte man also, in Ausnahmefällen die Handlungsfreiheit der Regierung nicht durch eine vorherige stillschweigende oder ausdrückliche Zustimmung einschränken zu dürfen. Der Regierung wurde von parlamentarischer Seite die Freiheit zugestanden, diese Vorschrift "nicht ängstlich" zu handhaben.⁴⁵⁹⁾ Trotz der vorsichtigen Formulierung birgt diese Regelung die Gefahr des Mißbrauchs in sich.

Ein gemäß Art 62 Abs. 1 d) völkerrechtlich verbindlich abgeschlossener Vertrag ist "so bald als möglich"⁴⁶⁰⁾ noch einer Zustimmung der Generalstaaten nach Art 61 - ausdrücklich oder stillschweigend - zu unterwerfen, Art 62 Abs. 2 Satz 2. Wird diese verweigert, so ist der v. V. "sobald dies rechtlich möglich ist", zu beenden, Art 62 Abs. 2 Satz 2, d. h. die Regierung muß, wenn der v. V. eine Kündigung vorsieht, fristgemäß kün-

459) Voorloping Verslag der 2. Kammer zum Entwurf eines Ermächtigungsgesetzes Luftfahrtübereinkommen:
Hand. II, Bijlagen 1956/57 no. 4401 (R 42)
Jaarboek 1963/64, 205

460) vgl. oben S. 148, Anm. 445)

digen. Andernfalls muß sie auf eine Beendigung des v. V. durch mutuus consensus hinwirken.⁴⁶¹⁾

Durch diese Regelung sind die Befugnisse der Generalstaaten im Vergleich zu den bisher behandelten Verfassungen erstmals über eine Mitwirkung bei der Abgabe von Kündigungserklärungen - und beim Abschluß eines reinen Aufhebungsvertrages - hinaus ausgedehnt worden. Durch Verweigerung der Zustimmung zu einem nach Art 62 Abs. 1 d) abgeschlossenen v. V. geben die Generalstaaten der Exekutive nicht nur die Ermächtigung, sondern die verbindliche Anweisung, zur Kündigung oder zum Abschluß eines Aufhebungsvertrages (mutuus consensus) zu schreiten. Diese hat nicht mehr über das Ob der Kündigung - oder des mutuus consensus - zu entscheiden; ihr bleibt nur noch ein gewisser zeitlicher Spielraum bei der Ausführung der Anweisung.

Ein Vertrag gemäß Art 62 Abs. 1 d) darf, "wenn sich die Belange des Königreiches nicht entschieden dagegen richten", nur unter der auflösenden Bedingung⁴⁶²⁾ seiner Beendigung bei Verweigerung der Zustimmung durch die Generalstaaten geschlossen werden. Ob ein Vertragspartner sich auf eine solche Bedingung einlassen wird, ist allerdings die Frage.

461) Eine ähnliche Regelung bezweckt der von einer Schweizer Studienkommission erwogene Art 89 quater 3 der Schweizer Verfassung, vgl. unten S. 200 Anm. 627)
vgl. REICHLIN, 34

462) vgl. OUD, Supplement, 59

Ein besonderes Zustimmungsverfahren ist für v. V. vorgesehen, die von der Verfassung abweichen, Art 63; das kann insbesondere bei v. V., die Befugnisse zur Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf internationale Organisationen übertragen, der Fall sein, Art 67. Die Zustimmung kann in diesem Fall nur durch ein Gesetz, das mit zwei Drittel Mehrheit in beiden Kammern verabschiedet wird, erteilt werden.⁴⁶³⁾ Ein solcher Vertrag kann auch nicht nach Art 62 ohne Zustimmung abgeschlossen werden, Art 62 Abs. 1 Satz 1.

Art 64 lautet:

"Auf den Beitritt und die Kündigung von Verträgen finden die Bestimmungen der vier vorhergehenden Artikel entsprechende Anwendung."

Im Endrapport⁴⁶⁴⁾ wurde der Artikel in damals noch anderer redaktioneller Fassung folgendermaßen begründet: "Weil der Beitritt zu einem bestehenden Vertrag ein verkürztes Verfahren ist, um für die Niederlande einen Vertrag zu schließen, und die Kündigung ein verkürztes Verfahren, um einen Vertrag zu beenden, liegt es auf der Hand, für Beitritt und Kündigung die Vorschriften von Art 60 (sc. des Entwurfes) entsprechend anzuwenden." Die Beteiligung der Generalstaaten bei der Kündigung v. V. ist im niederländischen Verfassungsrecht nicht neu,⁴⁶⁵⁾ sondern war in beschränktem

463) ERADES-GOULD, 199

464) a. a. O., 20; ebenso Interim-Rapport, 23

465) Wegen des Art 28 der französischen Verfassung 1946 als Vorbild
vgl. PARTSCH, Anwendung, 139

Umfang schon in Art 58 der Verfassung von 1922 geregelt. Neu ist die Ausdehnung der parlamentarischen Mitwirkung bei der Kündigung auf grundsätzlich alle v. V. in Parallele zur Ausdehnung der Mitwirkung beim Vertragsschluß.⁴⁶⁶⁾ Das entspricht der Tendenz der Verfassungsrevision. Folgerichtig ist in der Begründung zu diesem Artikel die Gleichstellung der Kündigung mit dem mutuus consensus, der mit der sonstigen Beendigung wohl gemeint ist. Durch die Ausdehnung des parlamentarischen Mitwirkungsrechtes beim Vertragsabschluß auf grundsätzlich alle v. V. ohne Rücksicht auf den Vertragsinhalt unterfielen diesem auch die reinen Aufhebungsverträge. Dann war es nur konsequent, auch die Beendigung eines v. V. durch Kündigung einer parlamentarischen Mitwirkung zu unterwerfen.

Im einzelnen gilt bei entsprechender Anwendung der Regeln für den Vertragsabschluß auf die Kündigung folgendes:

Die Kündigungserklärung wird vom Staatsoberhaupt, dem König oder mit seiner Ermächtigung durch ein anderes Organ, etwa den Außenminister, abgegeben, Art 64, 60 Abs. 1.⁴⁶⁷⁾ Bevor diese Erklärung abgegeben werden kann, muß grundsätzlich die Absicht der Kündigung "so bald als möglich"⁴⁶⁸⁾ den Generalstaaten mit-

466) oben S. 147

467) vgl. M. v. T. zu Art 60 c Entwurf
Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 3 S. 7
DUYNSTEE, 5, 6
ZIMMERMANN, 194

468) oben S. 148 Anm. 445)

geteilt werden, Art 64, 60 Abs. 2 Satz 1.⁴⁶⁹⁾ Mit dieser Mitteilung muß die Regierung die Erklärung verbinden, welches Zustimmungsverfahren sie wählt, Art 64, 61 Abs. 1.⁴⁷⁰⁾ Wählt sie das ausdrückliche Zustimmungsverfahren, so muß sie gleichzeitig mit der Mitteilung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes einbringen, Art 64, 61 Abs. 2. Legt sie das Kündigungsvorhaben zur stillschweigenden Zustimmung vor, so beginnt damit die 30-Tage-Frist des Art 61 Abs. 3. Jetzt kann jede der beiden Kammern, einer ihrer Präsidenten oder ein Fünftel der verfassungsmäßigen Mitglieder einer der Kammern verlangen, daß ein ausdrückliches Zustimmungsverfahren durchgeführt werde. Wird dieses Verlangen ausgesprochen, so muß die Regierung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes einbringen. Verstreicht die Frist, ohne daß eine ausdrückliche Zustimmung verlangt wird, so ist der König oder mit seiner Ermächtigung ein anderes Organ zur Kündigung ermächtigt.⁴⁷¹⁾

Nach der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung kann die Exekutive die Kündigungserklärung abgeben, sie muß es jedoch nicht. Das Zustimmungserfordernis verleiht den Generalstaaten ein Mitwirkungsrecht bei Abgabe von Kündigungserklärungen durch die Regierung. Sie können eine Kündigung also verhindern;

469) vgl. PANHUYS, Pays-Bas, 342
OUD, Supplement, 58

470) vgl. OUD, Supplement, 58

471) vgl. M. v. T.
Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 3 S. 7
ZIMMERMANN, 194

erzwingen können sie sie jedoch nicht, da insoweit die Handlungsfreiheit der Regierung nicht beschränkt wurde.⁴⁷²⁾ Es bleiben ihnen nur die allgemeinen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten, um auf die Kündigung hinzuwirken.

Mit der Mitteilung gemäß Art 60 Abs. 2 kann auch die Erklärung verbunden sein, daß die Kündigung nach Art 64, 62 Abs. 1 ohne Zustimmung der Generalstaaten erfolgen könne.⁴⁷³⁾ Da die Mitteilung nur "so bald als möglich" zu erfolgen hat, kann sie gemacht werden, nachdem die Kündigungserklärung bereits abgegeben und der v. V. vielleicht schon außer Kraft ist.

Kündigungen sind gemäß Art 64 in Verbindung mit Art 62 Abs. 1 in folgenden Fällen zustimmungsfrei:⁴⁷⁴⁾

- a) bei v. V., zu deren Abschluß die Regierung generell durch Gesetz ermächtigt ist;⁴⁷⁵⁾

472) Ausnahme oben S. 153

473) vgl. OUD, Supplement, 58

474) vgl. M. v. T. a. a. O. (s. Anm. 471)
DUYNSTEE, 5, 6
ZIMMERMANN, 194

475) OUD, Supplement, 58, nimmt an, daß ein solches Gesetz zum Abschluß und zur Kündigung ermächtigen müsse. Das ist m. E. unrichtig, da schon mit der generellen Ermächtigung zum Abschluß v. V. der betreffenden Kategorie aus dem Bereich der speziellen Kontrolle der Generalstaaten ausscheiden. Bei der Einzelermächtigung zum Vertragsabschluß ergibt sich schon aus der Systematik der Verfassungsvorschriften, daß zur Kündigung eine besondere Ermächtigung erforderlich ist.
vgl. unten S. 169

- b) bei v. V., die der Ausführung eines Vertrages dienen, welcher die Zustimmung erhalten hat, sofern in dem Zustimmungsgesetz kein Vorbehalt bezüglich der Ausführungsverträge gemacht ist;⁴⁷⁶⁾
- c) bei v. V., welche dem Königreich keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen auferlegen und die für höchstens ein Jahr geschlossen sind;⁴⁷⁷⁾ hierunter dürften jedoch Verträge mit einjähriger Laufzeit, die sich, wenn sie nicht gekündigt werden, stillschweigend verlängern, nicht fallen. Solche Verträge sind eben nicht für höchstens ein Jahr geschlossen, ihre Kündigung bedürfte der Zustimmung nach den allgemeinen Regeln.

Schwierigkeiten ergeben sich bei der entsprechenden Anwendung von Art 62 Abs. 1 d), Abs. 2, 3 auf die Kündigung v. V.⁴⁷⁸⁾ Die Kündigungserklärung kann danach ohne vorherige Zustimmung der Generalstaaten abgegeben werden, wenn "in außergewöhnlichen Fällen zwingender Art sich die Belange des Königreiches entschieden da-

476) gl. A. OUD, Supplement, 59

Er nimmt weiter an, daß die Kündigung eines früheren Vertrages, wenn sie zur Ausführung eines genehmigten Vertrages erforderlich sei, nach Art 64, 62 Abs. 1 b) zustimmungsfrei sei. Dieser Fall kann jedoch m. E. nicht eintreten, da dann der genehmigte v. V. den früheren inzidenter schon aufgehoben hat.

477) vgl. OUD, Supplement, 59

478) a. A. allerdings ERADES, Vorstellen, 218

gegen richten, daß der Vertrag erst gekündigt wird, wenn der Kündigung zugestimmt ist". Dabei muß für die Kündigung selbständig geprüft werden, ob diese Voraussetzungen vorliegen; es genügt nicht, daß beim Vertragsabschluß nach Art 62 Abs. 1 d) verfahren wurde.⁴⁷⁹⁾ Die Beurteilung obliegt dem König oder mit seiner Ermächtigung einem anderen Organ, etwa dem Außenminister, Art 64, 60 Abs. 1.⁴⁸⁰⁾ Die Bestimmung erlaubt es der Regierung, schnell und schlagkräftig zu reagieren;⁴⁸¹⁾ das dürfte insbesondere auch bei außerordentlichen Kündigungen (Vertragsverletzung, *clausula rebus sic stantibus*) seine Bedeutung haben.

Wird eine Kündigungserklärung gemäß Art 64, 62 Abs. 1 d) abgegeben, so ist nachträglich noch eine ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung der Generalstaaten herbeizuführen, Art 64, 62 Abs. 2, 61.⁴⁸²⁾

Wird die Genehmigung verweigert, so "wird die Kündigung, sobald dies rechtlich möglich ist, beendet". Die Exekutive wird also verpflichtet, die Kündigung zurückzuziehen. Fraglich ist, ob das Völkerrecht das gestattet. Die Verweigerung der Zustimmung kann einmal noch während des Laufes der Kündigungsfrist - bei vertragsmäßiger Kündigung - erfolgen. Nach Völkerrecht

479) vgl. M. v. T.
Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 3 S. 7
DUYNSTEE, 5, 6

480) M. v. T. a. a. O.

481) vgl. Voorlopig Verslag
Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 9 S. 26

482) M. v. T. a. a. O.

ist die Kündigung dann aber nicht mehr frei widerruflich. Der Ablauf der Kündigungsfrist gibt dem Vertragspartner die Möglichkeit, sich auf den vertragslosen Zustand einzustellen. Er kann also etwa für die Zeit nach Vertragsbeendigung einen dem auslaufenden Vertrag widersprechenden Vertrag mit einem Drittstaat abschließen. Die Rücknahme der Kündigung bedarf daher seiner Einwilligung.⁴⁸³⁾ Ob dem Willen der Generalstaaten entsprochen werden kann, steht daher bei Verweigerung der Zustimmung nicht fest.⁴⁸⁴⁾

Verweigern die Generalstaaten die Zustimmung nach Ablauf der Kündigungsfrist, so ist auch mit Einwilligung des Vertragspartners eine Rücknahme der Kündigung nicht mehr möglich. Der Vertrag ist schon beendet. Die Kündigung hat dann wie in dem eben behandelten Fall, wenn die Gegenseite sich auf eine Rücknahme der Kündigung nicht einläßt, schon endgültige Wirkungen gezeitigt.⁴⁸⁵⁾

Kann die Kündigung nicht mehr zurückgenommen werden, oder ist die Kündigungsfrist schon abgelaufen, so hat die Versagung der Genehmigung durch die General-

483) vgl. oben S. 11, 12 wie hier Voorlopig Verslag a. a. O.
a. A. ERADES, Vorstellen, 217

484) hierauf geht die M. v. T., a. a. O., nicht ein;
wie hier: Voorlopig Verslag a. a. O.
zweifelnd DUYNSTEE, 5, 6

485) vgl. Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 10
S. 11; M. v. A. Hand. II 1951/52, Bijlagen
2374, 10 S. 32
ZIMMERMANN, 194

staaten einen besonderen Inhalt: Die Regierung wird verpflichtet, einen Vertrag gleichen Inhalts erneut abzuschließen oder einem multilateralen Vertrag erneut beizutreten.⁴⁸⁶⁾ Ob sich die Gegenseite darauf einläßt, steht nicht fest. Jedenfalls wächst in diesen Fällen die Mitwirkung der Generalstaaten über eine Kontrolle der Exekutive hinaus. Sie greifen selbst gestaltend in die auswärtigen Angelegenheiten ein, indem sie die Exekutive zum Abschluß v. V. bestimmten Inhalts verpflichten.

Recht unklar bleibt, wie die entsprechende Anwendung von Art 62 Abs. 3 auf die Kündigung aussehen soll: "Wenn sich die Belange des Königreiches nicht entscheiden dagegen richten, wird die Kündigungserklärung nur unter dem Vorbehalt ihrer Beendigung bei Verweigerung der Zustimmung abgegeben."⁴⁸⁷⁾ Eine Kündigung unter dem Vorbehalt, sie zurückzunehmen oder unter einer auflösenden Bedingung kennt das Völkerrecht nicht.⁴⁸⁸⁾ Der Vertragspartner muß sich auf die Beendigung des Vertrages einrichten können; darüber hinaus

486) M. v. A. Hand. II, Bijlagen 1951/52 no. 2374, 10, S. 32
DUYNSTEE, 5, 6
ERADES, Vorstellen, 217
OUD, Supplement, 60

487) Die M. v. T. geht auf diese Frage nicht ein, weil der Regierungsentwurf eine dem Art 62 Abs. 3 entsprechende Vorschrift nicht enthielt.

488) so auch Voorlopig Verslag;
Hand. II 1951/52, Bijlagen no. 2374, 9 S. 26
OUD, Supplement, 59
zweifelnd auch DUYNSTEE, 5, 6

könnte auch mit Einwilligung des Vertragspartners die Kündigung nur während des Laufs der Kündigungsfrist zurückgezogen werden.⁴⁸⁹⁾ Eine entsprechende Anwendung könnte allein so aussehen, daß die Exekutive versucht, den betreffenden v. V. durch *mutuus consensus*⁴⁹⁰⁾ zu beenden, diesen Aufhebungsvertrag aber für den Fall auflösend bedingt schließt, daß die Generalstaaten ihre Zustimmung zur Beendigung verweigern. Das wäre dann aber keine entsprechende, sondern eine direkte Anwendung von Art 62 Abs. 1 d) und Abs. 3.⁴⁹¹⁾ Ob sich ein Vertragspartner darauf einlassen wird, dürfte sehr zweifelhaft sein.

Die entsprechende Anwendung des Art 62 Abs. 1 d), 2 und 3 auf die Kündigung bringt demnach erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Sie dürfte darüber hinaus auch in der Mehrzahl der Fälle, falls die Generalstaaten die Genehmigung versagen, diese vor vollendete Tatsachen stellen. Dieses Ergebnis kann nur vermieden werden, wenn die Regierung vor Anwendung des Art 62 Abs. 1 d) bei der Kündigung mit maßgebenden Parlamentariern Fühlung aufnimmt und sich ihres Einverständnisses versichert. Das geschieht in der Praxis auch.⁴⁹²⁾

489) vgl. oben S. 160

490) vgl. OUD, Supplement, 59

491) vgl. oben S. 153

492) so bei Kündigung des Walfischabkommens vom 2. 12. 1946 (unten S. 168) nach einer Auskunft des zuständigen Abteilungsleiters im niederländischen Außenministerium.
vgl. PARTSCH, Anwendung, 142

Art 64 verweist hinsichtlich Beitritt und Kündigung auf die vier vorausgehenden Artikel. Nach dem Wortlaut von Art 64 in Verbindung mit Art 63 könnte ein v. V., der von Bestimmungen der Verfassung abweicht, nur kraft gesetzlicher Ermächtigung mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beider Kammern gekündigt werden.

Art 64 der Verfassung 1953 lautete noch anders. Er enthielt für die Kündigung nur die Verweisung auf die Art 60, 61 und 62. Ein v. V. i. S. von Art 63 konnte demnach mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Generalstaaten gekündigt werden; bei ausdrücklicher Zustimmung genügte eine einfache Mehrheit in beiden Kammern. Man begnügte sich mit dem einfachen Zustimmungsverfahren, weil durch die Kündigung die Abweichung von der Verfassung beendet wurde.⁴⁹³⁾

1956 hat Art 64 nach dem Willen des Gesetzgebers nur eine redaktionelle Änderung erfahren.⁴⁹⁴⁾ Man wird deshalb und weil durch die Kündigung ein verfassungsgemä-

493) vgl. Minister BEEL auf eine entsprechende Frage des Abg. WELTER, Hand. II 1951/52, 1911
DUYNSTEE, 6
RAALTE, Grondwet (1953), 45
ZIMMERMANN, 194/5

494) vgl. M. v. T., Hand. II 1955/56, Bijlagen no. 4133 (R 19), 4
Rapport, Hand. II 1955/56, Bijlagen no. 4133 (R 19), no. 4, 13
Voorlopig Verslag, Hand. II 1955/56, Bijlagen no. 4133 (R 19) no. 6, S. 5
RAALTE, Grondwet (1956), 44

ßer Zustand wieder hergestellt wird, auch nach der Verfassung 1956 Art 63 nicht entsprechend auf die Kündigung anwenden können.⁴⁹⁵⁾

Allerdings dürfte die Kündigung eines v. V., der z. B. Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation übertrug (Art 67), immer besonderes politisches Gewicht haben. Es hätte demnach der Tendenz der Verfassungsänderungen von 1953 und 1956 entsprochen, der Mitwirkung der Generalstaaten bei der Kündigung derartiger Verträge das gleiche Gewicht wie beim Abschluß zu verleihen. Da Art 63 aber das ausdrückliche Zustimmungsverfahren und das Erfordernis der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit nur von einem Abweichen von der Verfassung abhängig macht, kann diese rechtspolitische Überlegung zu keinem anderen Ergebnis führen. Ein v. V. i. S. von Art 63 kann damit auch in entsprechender Anwendung von Art 62 Abs. 1 d) gekündigt werden.⁴⁹⁶⁾

Art 65, wonach v. V., die nach ihrem Inhalt jedermann verpflichten können, diese verbindliche Kraft erst nach ihrer Bekanntmachung haben, findet auf die Kündigung solcher Verträge keine Anwendung.⁴⁹⁷⁾ Zwar werden Zustimmung (ausdrückliche und stillschweigende) zur Kündigung, Kündigung⁴⁹⁸⁾ und Außerkrafttreten im Tractatenblad veröffentlicht. Dieser Veröffentlichung

495) gl. A. KALMTHOUT, 30/1

496) vgl. oben S. 152

497) vgl. DUYNSTEE, 6

498) auch solche durch Vertragspartner

kommt aber nur deklaratorische Bedeutung zu; das Außerkrafttreten des betreffenden Vertrages richtet sich ausschließlich nach Völkerrecht. Über den die Niederlande verpflichtenden Bestand an v. V. besteht auch nach der Verfassungsänderung von 1953/56 Unsicherheit,⁴⁹⁹⁾ zumal der Zeitpunkt der Kündigung und des Außerkrafttretens oftmals erst nach völkerrechtlicher Beendigung des jeweiligen Vertrages bekanntgemacht werden.

I Praxis

Bevor auf die Praxis der Kündigung eingegangen wird, soll kurz dargestellt werden, welche Erfahrungen allgemein mit dem neuen Institut einer wahlweise ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung der Generalstaaten gemacht wurden. Dabei stütze ich mich hauptsächlich auf die Veröffentlichungen in den Jahrbüchern des niederländischen Außenministeriums.⁵⁰⁰⁾

Das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung hat zu

499) DUYNSTEE, 6, beklagt das im Hinblick darauf, daß vor der Veröffentlichung somit keine Prüfung der völkerrechtlichen Wirksamkeit einer Vertragsbeendigung stattfindet, die konstitutive Bedeutung hat. (Insbesondere bei *exceptio non adimpleti contractus*; *clausula rebus sic stantibus*)

500) Jaarboek 1953/54, 182 f.
1954/55, 183 f.
1955/56, 182 f.
1957/58, 208 f. .
1959/60, 152 f.
1961/62, 168 f.
1963/64, 204 f.

einer erheblichen Entlastung der Generalstaaten geführt, die nun nicht mehr mit weniger wichtigen v. V., die die parlamentarischen Gremien ohnehin diskussionslos passiert hätten, behelligt werden müssen. Seit Einführung des Instituts bis zum 3. Quartal des Jahres 1964 wurde 397 v. V. stillschweigend zugestimmt; 126 v. V. wurden der ausdrücklichen Zustimmung unterworfen. 14 der 126 v. V. waren ursprünglich zur stillschweigenden Zustimmung vorgelegt worden, wurden auf Antrag aber ausdrücklich behandelt.⁵⁰¹⁾ Diese 14 Fälle lagen sämtlich in den Jahren 1953 bis 1955.⁵⁰²⁾ Die Regierung hat also in der Praxis brauchbare Kriterien gefunden, nach denen sie entscheidet, ob ein v. V. zur ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung vorgelegt wird.⁵⁰³⁾ Wie der Verfasser vom zuständigen Abteilungsleiter des niederländischen Außenministeriums erfuhr, wird in zweifelhaften Fällen durch Fühlungnahme mit maßgeblichen Parlamentariern geklärt, ob eine ausdrückliche Behandlung gewünscht wird. Hinzu kommt noch, daß die zur stillschweigenden Zustimmung vorgelegten v. V. im allgemeinen so ausführlich begründet sind, daß kein Bedürfnis nach ausdrücklicher Behandlung entsteht.⁵⁰⁴⁾

Das Verfahren der ausdrücklichen Zustimmung dauert

501) vgl. Jaarboek 1963/64, 204

502) Jaarboek 1953/54, 189
1954/55, 184/5

503) Jaarboek 1955/56, 183
1963/64, 204

504) Jaarboek 1963/64, 204

dabei 3 bis 12 Monate, das der stillschweigenden Zustimmung 2 bis 3 Monate. Falls die Zustimmung von Surinam und den niederländischen Antillen eingeholt werden muß, 1 bis 2 Monate länger.⁵⁰⁵⁾

Ohne Zustimmung blieben gemäß Art 62 Abs. 1 a) - c) 257 v. V. Gemäß Art 62 Abs. 2 wurden 31 v. V., die nach Art 62 Abs. 1 d) abgeschlossen worden waren, nachträglich den Generalstaaten zur Genehmigung vorgelegt. Nur in Einzelfällen wurde die Regierung deswegen beanstandet.⁵⁰⁶⁾ Daß die Regierung die Ermächtigung des Art 62 Abs. 1 d) nicht mißbraucht, ergibt sich daraus, daß ihr von parlamentarischer Seite selbst die Freiheit gelassen wird, diese Vorschrift nicht ängstlich zu handhaben.⁵⁰⁷⁾

Bei Anwendung von Art 64 auf die Kündigung v. V. konnte der Verfasser verschiedene Fallgruppen unterscheiden:

Ein Fall, in dem durch Gesetz ausdrücklich zur Kündigung ermächtigt wurde, konnte von 1953 bis Ende 1964 nicht festgestellt werden.

Den Accord über die vorläufige Anwendung des Entwurfs des internationalen Zollübereinkommens, Genf, 16. 6.

505) vgl. PARTSCH, Anwendung, 141/2

506) vgl. Jaarboek 1963/64, 205

507) vgl. Voorlopig Verslag zum Entwurf eines Ermächtigungsgesetzes Luftfahrtübereinkommen: Hand. II 1956/57, Bijlagen no. 4401 (R 42) Jaarboek 1963/64, 205

1949,⁵⁰⁸⁾ wollte die Regierung im Jahre 1960 kündigen. Sie legte das Vorhaben am 12. 3. 1960 den Generalstaaten zur stillschweigenden Zustimmung vor.⁵⁰⁹⁾ Am 28. 4. 1960 galt die Zustimmung gemäß Art 61 Abs. 3 und 4 - der Ablauf der 30-Tage-Frist war durch die Unterbrechung der Sitzungsperiode gehemmt worden - als erteilt. Die Kündigung erfolgte am 15. 9. 1960 zum 1. 1. 1961.⁵¹⁰⁾

Der Vertrag zur Regelung des Walfischfangs, Washington, 2. 12. 1946,⁵¹¹⁾ wurde von der niederländischen Regierung am 31. 12. 1958 zum 30. 6. 1959 ohne vorherige Zustimmung der Generalstaaten in Anwendung von Art 62 Abs. 1 d) und Art 64 gekündigt.⁵¹²⁾ Die Kündigung diente als Druckmittel, um eine Erhöhung der Fangquote für die Niederlande zu erreichen. Die Regierung hatte sich durch Fühlungnahme mit maßgebenden Parlamentariern des Einverständnisses der Generalstaaten versichert.⁵¹³⁾ Am 4. 6. 1959 brachte die Regierung einen Gesetzentwurf ein, durch den der Kündigung gemäß Art 64, 62 Abs. 2 nachträglich zugestimmt werden sollte.⁵¹⁴⁾ Der Gesetzentwurf wurde ohne beson-

508) Tractatenblad 1952 no. 50

509) Hand. I 1959/60, Bijlagen no. 90
Hand. II 1959/60, Bijlagen no. 5902
Bijlagen no. 5902 (R 183), 1

510) Tractatenblad 1961 no. 18

511) Staatsblad 1948 I no. 534

512) Tractatenblad 1959 no. 156

513) vgl. oben S. 162 Anm. 492)

514) Hand. II, Bijlagen 1959 no. 5506
" 1959/60 no. 5506
Hand. I, Bijlagen 1960/61 no. 1

dere Diskussion verabschiedet⁵¹⁵⁾ und am 28. 9. 1960 von der Königin unterzeichnet.⁵¹⁶⁾ Am 4. 5. 1962 traten die Niederlande dem Vertrag erneut bei, wobei die Regierung von der Ermächtigung des Art 64, 62 Abs. 1 d) Gebrauch machte.⁵¹⁷⁾ Dem Beitritt wurde nachträglich durch Gesetz vom 10. 4. 1964 zugestimmt.⁵¹⁸⁾

In zwei Fällen konnte die Regierung ohne spezielle Ermächtigung kündigen, weil sie durch Gesetz generell zum Abschluß derartiger Verträge ermächtigt war, Art 64, 62 Abs. 1 a).

Am 7. 5. 1957⁵¹⁹⁾ kündigte die niederländische Regierung gegenüber Ungarn das mit Österreich-Ungarn geschlossene Auslieferungsabkommen, Wien, 24. 11. 1880.⁵²⁰⁾ Durch Gesetz vom 6. 4. 1875⁵²¹⁾ war sie zum Abschluß derartiger Abkommen generell ermächtigt worden.

Am 29. 9. 1958⁵²²⁾ kündigte sie das Zahlungs-

515) Hand. II 1959/60, 4054/5
Hand. I 1960/61, 3006/8

516) Staatsblad no. 409
Tractatenblad 1962 no. 93

517) Tractatenblad 1962 no. 93

518) Staatsblad no. 146
Tractatenblad 1964 no. 116

519) Tractatenblad 1957 no. 72.

520) Staatsblad 1881 no. 43

521) Staatsblad no. 66
Änderung: Staatsblad 1932 no. 131

522) Tractatenblad 1960 no. 57

übereinkommen mit Bulgarien, Den Haag,
4. 6. 1947.⁵²³⁾ Durch Gesetz vom 14. 11.
1934⁵²⁴⁾ war sie generell zum Abschluß der-
artiger Verträge ermächtigt worden.⁵²⁵⁾

Bei einer Reihe multilateraler Verträge war keine spe-
zielle Ermächtigung zur Kündigung erforderlich, weil
der Vertrag selbst für den Fall der Ratifikation eines
Ersatzvertrages oder der Ersatzvertrag zur Kündigung
des früheren Vertrages verpflichteten; diese Verträge
hatten die Zustimmung der Generalstaaten gefunden.

Der Arbeitsvertrag Nr. 6 - betreffend die
Nachtarbeit von Jugendlichen - Washington,
28. 11. 1919,⁵²⁶⁾ wurde am 22. 10. 1954
zusammen mit der Ratifikation des Arbeits-
vertrages Nr. 90, San Franzisko, 10. 7. 1948,
gekündigt.⁵²⁷⁾ Nach der Präambel des Ar-
beitsvertrages Nr. 90⁵²⁸⁾ war der Arbeits-
vertrag Nr. 6 zu kündigen.

523) Hand. II 1947/48, Bijlagen no. 767-1

524) Staatsblad no. 593

525) Das Handelsübereinkommen mit Bulgarien, Den
Haag, 4. 6. 1947 - Hand. II 1947/48, Bijlagen no.
767-1 - wurde am 29. 9. 1958 ebenfalls ohne Zu-
stimmung der Generalstaaten gekündigt - Tracta-
tenblad 1960 no. 56 -. Ob insoweit ebenfalls ein
allgemeines Ermächtigungsgesetz vorlag, konnte
der Verfasser nicht feststellen.

526) Staatsblad 1924 no. 178

527) Tractatenblad 1957 no. 143, 186

528) Staatsblad 1949 J no. 537
Zustimmung: Gesetz vom 8. 12. 1949;
Staatsblad a. a. O.

Der Arbeitsvertrag Nr. 41 - betreffend die Nachtarbeit von Frauen - Genf, 19. 6. 1934,⁵²⁹⁾ verpflichtete die Unterzeichnerstaaten, wie alle neueren Arbeitsverträge, nach Art 14 Nr. 1 a) zur Kündigung für den Fall der Ratifikation eines Ersatzvertrages. Die niederländische Regierung kündigte den Arbeitsvertrag Nr. 41 am 22. 10. 1954⁵³⁰⁾ zusammen mit der Ratifikation des Arbeitsvertrages Nr. 89, San Franzisko, 9. 7. 1948,⁵³¹⁾ mit gleichem Gegenstand.

Der Vertrag zur Vereinheitlichung der Verkehrszeichen, Genf, 30. 3. 1931,⁵³²⁾ wurde von der niederländischen Regierung am 14. 1. 1955⁵³³⁾ ohne spezielle Ermächtigung durch die Generalstaaten für Surinam und niederländisch Neu-Guinea und am 9. 5. 1957⁵³⁴⁾ für die niederländischen Antillen gekündigt. Hierzu war sie durch die Ratifizierung des Protokolls über Straßenverkehrszeichen, Genf,

529) Staatsblad 1935 no. 818
Zustimmung: Gesetz vom 22. 7. 1935;
Staatsblad no. 417

530) Tractatenblad 1957 no. 164, 185

531) Staatsblad 1949 J no. 539

532) Staatsblad 1934 no. 44

533) Tractatenblad 1955 no. 27

534) Tractatenblad 1957 no. 219

19. 9. 1949⁵³⁵⁾ binnen 3 Monaten nach der
Ratifikation verpflichtet, Art 59.⁵³⁶⁾

In einem Fall beendete die niederländische Regierung
einen v. V. ohne Zustimmung der Generalstaaten, ob-
wohl eine Kündigung ihrer Zustimmung bedurft hätte:

Das Übereinkommen zur Errichtung der Süd-
pazifik-Kommission, Canberra, 6. 2. 1947,
war von den Niederlanden am 29. 7. 1948 rati-
fiziert worden.⁵³⁷⁾ Am 29. 7. 1948 trat es
für das Reich in Europa und für West-Neu-
Guinea in Kraft.⁵³⁸⁾ Am 1. 10. 1962 teilte
die niederländische Regierung der Kommis-
sion der Regierungen der übrigen Parteien

-
- 535) Tractatenblad 1951 no. 81, Vorlage zur still-
schweigenden Zustimmung für Surinam und
niederländisch Neu-Guinea: 3. 12. 1954
Hand. I, Bijlagen 1954/55 no. 42
Hand. II, Bijlagen 1954/55 no. 3792, 1
Am 6. 1. 1955 galt die Zustimmung als erteilt.
Für anwendbar erklärt: 14. 1. 1955;
Tractatenblad no. 28, dto. Vorlage für die
niederländischen Antillen: 13. 3. 1957
Hand. I 1956/57, Bijlagen no. 97, 97 a
Hand. II, Bijlagen 1956/57 no. 4637 (R 52), 1;
am 6. 5. 1957 galt die Zustimmung als erteilt.
Für anwendbar erklärt am 9. 5. 1957;
Tractatenblad no. 220
- 536) vgl. auch Kündigung vom 26. 12. 1952
oben S. 140
- 537) Zustimmung: Gesetz vom 21. 5. 1948
Staatsblad I no. 198
Text: Staatsblad 1950 K no. 109
- 538) Tractatenblad 1952 no. 16

gemäß Art XIX, 62 mit, daß sie vom 1. 10. 1962 an West-Neu-Guinea nicht mehr verwalte⁵³⁹⁾ (Abtretung an Indonesien). Diese "Mitteilung" sollte das Abkommen zum 1. 1. 1963 beenden. Sofern man nicht annimmt, daß das Abkommen durch den Verlust der Gebietshoheit über West-Neu-Guinea automatisch endete, was wegen der Geltung für das Reich in Europa und der Wirkung der Mitteilung vom 1. 1. 1963 an nicht naheliegt, muß in der "Mitteilung" eine Kündigung, zumindest eine Teilkündigung für West-Neu-Guinea gesehen werden. Nach Art 64 hätte diese der Zustimmung der Generalstaaten bedurft. Dem Verfasser ist allerdings nicht bekannt, inwieweit sich aus dem Status Neu-Guineas etwas Abweichendes ergeben konnte. Ein Hinweis hierauf findet sich allerdings auch nicht im Tractatenblad.

Oben⁵⁴⁰⁾ ist schon ausgeführt, daß Art 64 den Generalstaaten bei der Kündigung - ebenso wie beim Vertragsabschluß - grundsätzlich nur ein Mitwirkungsrecht mit bestimmtem Inhalt im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten verleiht. Sie können grundsätzlich einen Vertragsschluß nur verhindern, nicht herbeiführen; sie können grundsätzlich eine Kündigung ebenfalls nur verhindern,

539) Tractatenblad 1962 no. 147

540) S. 156 f.

nicht aber erzwingen. Schöpfer des v. V. bleibt die Exekutive zusammen mit dem jeweiligen Vertragspartner. Die nun folgenden Beispiele zeigen diese beschränkte Herrschaft der Generalstaaten über den Vertragsbestand; in den angeführten Fällen hätte eine Kündigung durch die Niederlande der Zustimmung der Generalstaaten bedurft. So endeten diese Verträge, zumindest im Verhältnis zum kündigenden Staat, jedoch ohne diese Mitwirkung, vielleicht gegen den Willen der Generalstaaten.

Notenwechsel mit der britischen Regierung,
betreffend die Beförderung von gefährlichen
Gütern in der Luft, Den Haag, 17. 5. 1951.⁵⁴¹⁾
Kündigung durch England am 30. 9. 1954⁵⁴²⁾
gemäß Abs. 5 zum 1. 4. 1955

Erklärung über die Anerkennung von Seemanns-
dokumenten, Den Haag, 24. 12. 1947.⁵⁴³⁾
Kündigung durch Schweden am 19. 11. 1957
gemäß Art 7.⁵⁴⁴⁾

Übereinkommen, betreffend die Internationale
Finanzierungsgesellschaft, Washington,
11. 4. 1955⁵⁴⁵⁾

541) Tractatenblad 1951 no. 65

542) Tractatenblad 1954 no. 55

543) Staatsblad 1928 no. 56

544) Tractatenblad 1955 no. 165

545) Tractatenblad 1955 no. 162, 1957 no. 62

Kündigung:⁵⁴⁶⁾ 14. 11. 1960 durch Kuba
1. 12. 1960 durch die Domini-
kanische Republik
6. 11. 1961 durch Indonesien

Europäisches Übereinkommen, betreffend die
Anwendung von Art 23 des Vertrages über den
Straßenverkehr von 1948, Genf, 16. 9. 1950.⁵⁴⁷⁾
Kündigung durch Frankreich am 27. 3. 1961
gemäß Art 4 zum 27. 9. 1961.⁵⁴⁸⁾

Notenwechsel, betreffend den Reiseverkehr von
Inhabern von Flüchtlingspässen, Luxemburg,
4. 5. 1955.⁵⁴⁹⁾
Kündigung durch Luxemburg am 15. 7. 1961
gemäß Art 7 zum 15. 10. 1961⁵⁵⁰⁾

Luftfahrtübereinkommen, Rio de Janeiro,
6. 11. 1947⁵⁵¹⁾
Kündigung durch Brasilien am 14. 11. 1961
gemäß Art VII zum 28. 5. 1962⁵⁵²⁾

Vertrag, betreffend ein einheitliches System
zur Messung von Seeschiffen, Oslo, 10. 6. 1947.⁵⁵³⁾

546) Tractatenblad 1963 no. 142

547) Tractatenblad 1954 no. 125

548) Tractatenblad 1962 no. 136

549) Tractatenblad 1955 no. 69

550) Tractatenblad 1961 no. 92

551) Staatsblad 1950 K no. 48

552) Tractatenblad 1962 no. 90

553) Staatsblad 1949 J no. 370
Tractatenblad 1955 no. 52

Kündigung: durch Togo am 6. 2. 1962⁵⁵⁴⁾

Handelsvertrag, Washington D. C.,
20. 12. 1935⁵⁵⁵⁾

Kündigung durch die USA am 6. 6. 1962
gemäß Art XVII, 4-6 zum 6. 12. 1962⁵⁵⁶⁾

Internationaler Vertrag zum Schutz von Men-
schenleben auf See, London, 10. 6. 1948⁵⁵⁷⁾
Kündigung:⁵⁵⁸⁾ 6. 7. 1962 durch Ober-Volta
27. 9. 1962 durch Togo

Übereinkommen über den Schutz der Fischerei
außerhalb der Territorialgewässer, Den Haag,
6. 5. 1882⁵⁵⁹⁾

Kündigung durch England am 26. 4. 1963 gemäß
Art 39 zum 15. 5. 1964⁵⁶⁰⁾

Vertrag über die Weltmetereologische Organi-
sation, Washington, 11. 10. 1947⁵⁶¹⁾

Kündigung durch Indonesien für West-Neu-Guinea
gemäß Art 30 b) am 6. 7. 1963 zum 1. 5. 1964⁵⁶²⁾

554) Tractatenblad 1964 no. 47

555) Staatsblad 1937 no. 18, 1936 no. 99

556) Tractatenblad 1962 no. 94

557) Staatsblad 1949 J no. 586
vgl. oben S. 138

558) Tractatenblad 1963 no. 88

559) Staatsblad 1883 no. 93, 1884 no. 40

560) Tractatenblad 1963 no. 135

561) Staatsblad 1951 no. 236
Tractatenblad 1951 no. 141

562) Tractatenblad 1964 no. 110

Diese Beispiele zeigen auch, daß der Mitwirkung der Generalstaaten bei der Kündigung nicht die gleiche Bedeutung beigemessen werden kann wie beim Vertrags-schluß. Gegen den Willen der Generalstaaten kann mit Ausnahme der in Art 62 Abs. 1 genannten Fälle kein Vertrag geschlossen werden. Wohl aber kann die Kündigung eines Vertragspartners ihn gegen den Willen der Generalstaaten beenden. Die Exekutive kann die Generalstaaten also etwa in der Weise ausschalten, daß sie die Kündigung beim Vertragspartner "bestellt".

Die Verfassung gibt der Exekutive ebenfalls Möglichkeiten an die Hand, die Generalstaaten vor vollendete Tatsachen zu stellen. Eine ohne Zustimmung der Generalstaaten gemäß Art 62 Abs. 1 d) ausgesprochene Kündigung dürfte in vielen Fällen einen Vertrag unwiderruflich beenden.⁵⁶³⁾

Die Bedeutung von Art 64 wird weiter dadurch gemindert, daß eine Vielzahl von bilateralen v. V. nicht gekündigt, sondern durch eine Neuregelung ersetzt wird; dabei hebt die Neuregelung den alten Vertrag ausdrücklich oder stillschweigend auf.

Ohne Einfluß bleiben die Generalstaaten auch bei der Beendigung v. V. ohne Willenserklärung aus allgemein völkerrechtlichen Gründen.⁵⁶⁴⁾

Mit diesen Einschränkungen hinsichtlich der Bedeutung

563) vgl. oben S. 160

564) oben S. 25

kann gesagt werden, daß eine Mitwirkung des Parlamentes an der Kündigung, so wie sie Art 64 vorsieht, praktikabel ist. Allerdings führten die sieben Fälle, in denen Art 64 auf die Kündigung angewandt wurde, nur im Falle des Vertrages zur Regelung des Walfischfanges zu einer echten Diskussion über die Opportunität der Kündigung. Nur in einem weiteren Fall, beim Accord über die vorläufige Anwendung des internationalen Zollübereinkommens, gaben die Generalstaaten wenigstens stillschweigend zu erkennen, daß sie mit der Kündigung einverstanden waren. In den anderen fünf Fällen konnte es nicht zu einer Diskussion über die Zweckmäßigkeit der Kündigung kommen.

Einen Fall, in dem wegen Vertragsverletzung oder Unzumutbarkeit der Erfüllung (*clausula rebus sic stantibus*) gekündigt wurde, konnte der Verfasser nicht feststellen. Es bleibt noch offen, ob sich Art 64 in diesen Fällen bewährt, oder ob die Regierung jeweils Art 64, 62 Abs. 1 d) anwendet, weil sie nicht rechtzeitig eine Entscheidung der Generalstaaten erlangen kann oder die zu erwartende Entscheidung nicht billigt.

Andererseits dürfte allein die in Aussicht stehende parlamentarische Mitwirkung die Regierung vor übereilten oder ungerechtfertigten ordentlichen oder außerordentlichen Kündigungen zurückhalten.

II Mutuus consensus etc.

Einen Fall, in dem wegen Vertragsverletzung durch die Gegenseite ein v. V. vorübergehend suspendiert wurde, konnte der Verfasser im untersuchten Zeitraum⁵⁶⁵⁾ nicht feststellen. Art 64 umfaßt aber auch diesen Fall. Soll ein v. V. grundsätzlich gegen den Willen der Generalstaaten nicht beendet werden, so muß auch eine vorübergehende Nichtanwendung ihre Zustimmung haben. Die Wirkung für die Vertragsanwendung ist die gleiche wie bei einer Kündigung. Hinsichtlich der Dauer steht nicht fest, wann der betreffende v. V. wieder angewandt wird.

Hinsichtlich der Rücknahme einer Kündigungserklärung ist oben⁵⁶⁶⁾ im Zusammenhang mit Art 64, 62 Abs. 1 d) ein Fall erwähnt worden, in dem die Generalstaaten die Regierung zur Rücknahme der Kündigung verpflichten können: Sofern die Generalstaaten während des Ablaufs der Kündigungsfrist einer gemäß Art 64, 62 Abs. 1 d) ausgesprochenen Kündigung die Genehmigung versagen, muß die Regierung sie zurückziehen; wirksam kann sie das allerdings nur mit Zustimmung des anderen Vertragsteils tun.

Im übrigen kann die Regierung mit Einwilligung der anderen Partei jede Kündigung frei zurückziehen, auch wenn die Generalstaaten der Abgabe der Kündigungserklärung zustimmen mußten. Die Zustimmung der Gene-

565) 6. 6. 1953 - 24. 12. 1964

566) vgl. oben S. 159

ralstaaten ermächtigt, verpflichtet die Regierung aber nicht zur Kündigung.⁵⁶⁷⁾ Da sie nach der Zustimmung selbständig über die Beendigung des betreffenden v. V. durch Kündigung entscheiden kann, muß sie ihre Entscheidung auch nachträglich ändern können.

Im Falle des Handels- und Schiffahrtsvertrages, Lissabon, 28. 6. 1934⁵⁶⁸⁾ sah sich die Regierung auch als befugt an, ohne Zustimmung der Generalstaaten in die Rücknahme der am 30. 9. 1961 zum 1. 1. 1962 von Portugal ausgesprochenen Kündigung einzuwilligen - Rücknahme vom 30. 12. 1961.⁵⁶⁹⁾ Diese Einwilligung geschah allerdings wohl stillschweigend, da sich aus der Veröffentlichung im Tractatenblad nur ergibt, daß die Regierung den Vertrag weiterhin als gültig ansah.

Dieser Praxis ist m. E. zuzustimmen. Dem König zusammen mit der Regierung steht die Vertretung in auswärtigen Angelegenheiten zu, Art 60 Abs. 1. Art 64 gibt den Generalstaaten nur die Möglichkeit, eine Kündigung von Seiten der Niederlande zu verhindern. Auf die Einwilligung in die Rücknahme einer Kündigung durch einen Vertragspartner gibt er ihnen ebensowenig Einfluß wie auf die Rücknahme einer Kündigung durch die niederländische Regierung.

Die in diesem Fall geübte Praxis ist aber unter einem anderen Gesichtspunkt zu beanstanden. Die portugiesische

567) oben S. 156

568) oben S. 140

569) Tractatenblad 1962 no. 11

Regierung zog die Kündigung nicht vollkommen zurück, sondern hielt sie hinsichtlich der Art 3, 4 und 5 aufrecht. Insoweit trat der Vertrag nach Auffassung der niederländischen Regierung auch am 1. 1. 1962 außer Kraft, wie die Veröffentlichung im Tractatenblad ergibt. Damit stellt sich die Kündigung vom 30. 9. 1961 aber als eine vertraglich nicht vorgesehene Teilkündigung dar.⁵⁷⁰⁾ Diese konnte nur mit Einwilligung der Niederlande wirksam werden. Durch die - stillschweigend erklärte - Einwilligung verlor die portugiesische Kündigung den Charakter einer Vertragsbeendigung durch einseitige Willenserklärung. Die Parteien vereinbarten vielmehr eine teilweise Vertragsbeendigung, nämlich Fortgeltung des Handels- und Schiffahrtsvertrages von 1934 mit Ausnahme der Art 3, 4 und 5. Eine solche vertragliche Einigung hätte jedoch in direkter Anwendung von Art 60 Abs. 2 Satz 2 der Zustimmung der Generalstaaten bedurft.

In den Fällen der Vertragsbeendigung durch *mutuus consensus* ist grundsätzlich eine Zustimmung der Generalstaaten einzuholen. Dazu bedarf es nicht der analogen Anwendung von Art 64.⁵⁷¹⁾ Da grundsätzlich alle v. V. den Generalstaaten zur Zustimmung vorzulegen sind, Art 60 Abs. 2 Satz 2, gleichgültig welchen Inhalt sie haben, fallen darunter auch reine Aufhebungsverträge.⁵⁷²⁾ Die Praxis ist demgemäß verfahren:

570) vgl. oben S. 13

571) vgl. aber für Art 58 Abs. 3 der Verfassung 1922 oben S. 143

572) oben S. 148
vgl. auch OUD, Supplement, 59

In zwei Fällen holte die Regierung die stillschweigende Zustimmung zu einem Aufhebungsvertrag ein:

Der Notenwechsel zwischen der niederländischen Regierung und dem schweizerischen Bundesrat über die Besteuerung der Luftfahrt, Den Haag, 1. 7. 1939⁵⁷³⁾ sollte durch den Notenwechsel vom 17. 10. 1953/3. 11. 1953⁵⁷⁴⁾ beendet werden. Die niederländische Regierung legte den Generalstaaten den Notenwechsel am 6. 5. 1954⁵⁷⁵⁾ zur stillschweigenden Zustimmung vor. Am 7. 6. 1954 galt die Zustimmung als erteilt. Am 28. 6. 1954 machte die niederländische Regierung der Schweiz hiervon Mitteilung, so daß gemäß dem Notenwechsel der Vertrag an diesem Tag endete.

Das Übereinkommen zwischen den Niederlanden und anderen Staaten, betreffend den Unterhalt des Leuchtfeuers Kap Spartel, Tanger, 31. 5. 1865⁵⁷⁶⁾ wurde durch Protokoll, Tanger, 31. 3. 1958⁵⁷⁷⁾ beendet. Nachträglich wurde das Protokoll am 9. 12. 1958 zur stillschweigenden Zustimmung vorgelegt, die nach 30 Tagen als erteilt galt.⁵⁷⁸⁾

573) Staatsblad 1939 no. 9

574) Tractatenblad 1953 no. 36

575) Hand. I 1953/54, Bijlagen no. 142
Hand. II 1953/54, Bijlagen no. 3473-1

576) Staatsblad 1865 no. 135, 1867 no. 16

577) Tractatenblad 1958 no. 70

578) Hand. I Bijlagen 1958/59 no. 57
Hand. II 1958/59 Bijlagen no. 5400, R 131
Tractatenblad 1959 no. 8

Eine ganze Reihe von Aufhebungsverträgen, die sich auf bilaterale Zahlungsabkommen bezogen, bedurften gemäß Art 62 Abs. 1 a) deshalb keiner Zustimmung der Generalstaaten, weil die Regierung durch Art 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. 11. 1934⁵⁷⁹⁾ generell zum Abschluß derartiger Verträge ermächtigt war:

Zahlungsabkommen mit Dänemark, Kopenhagen, 31. 1. 1946⁵⁸⁰⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Kopenhagen, 6. 10. 1960, rückwirkend zum 27. 12. 1958⁵⁸¹⁾
Gegenstandslos durch Europäisches Zahlungsabkommen vom 5. 8. 1955

Zahlungsabkommen mit der Schweiz, Bern, 24. 10. 1945⁵⁸²⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Bern, 5. / 14. 4. 1960 rückwirkend zum 29. 12. 1958⁵⁸³⁾
Gegenstandslos durch Europäisches Zahlungsabkommen

Zahlungsübereinkommen mit Frankreich, Paris, 9. 4. 1946⁵⁸⁴⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Paris, 27. / 30. 9. 1960 rückwirkend zum 29. 12. 1958⁵⁸⁵⁾

579) Staatsblad 1934 no. 583, vgl. oben S. 162

580) Staatsblad 1946 G no. 269

581) Tractatenblad 1960 no. 165

582) Staatsblad 1946 G no. 308

583) Tractatenblad 1960 no. 133

584) Staatsblad 1946 G no. 215

585) Tractatenblad 1960 no. 141

Gegenstandslos durch Europäisches Zahlungsabkommen

Zahlungsabkommen mit Spanien, Madrid,
21. 10. 1946⁵⁸⁶⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Madrid, 31.12.1958
zum 30. 6. 1959⁵⁸⁷⁾

Zahlungsabkommen mit der Türkei, Ankara,
5. 4. 1949⁵⁸⁸⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Ankara, 28. 10. /
6. 11. 1959 zum 31. 10. 1959⁵⁸⁹⁾

Zahlungsabkommen mit der Türkei, Ankara,
6. 9. 1949⁵⁹⁰⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Ankara, 28. 10. /
6. 11. 1959 zum 31. 10. 1959⁵⁹¹⁾

Zahlungsabkommen mit Schweden, Stockholm,
30. 11. 1945⁵⁹²⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Den Haag, 29.1.1960
zum 29. 1. 1960⁵⁹³⁾

Gegenstandslos durch Europäisches Zahlungsabkommen

586) Hand. II 1947/48, Bijlagen no. 767-2

587) Tractatenblad 1959 no. 28

588) Hand. II, Bijlagen 1948/49 no. 767-10

589) Tractatenblad 1959 no. 192

590) Hand. II 1949/50, Bijlagen no. 1412-1

591) Tractatenblad 1959 no. 193

592) Staatsblad 1946 G no. 214

593) Tractatenblad 1960 no. 134

Zahlungsabkommen mit Norwegen, Oslo,

6. 11. 1945⁵⁹⁴⁾

Aufhebung: Notenwechsel, Oslo, 6. 12. 1960

zum 6. 12. 1960⁵⁹⁵⁾

Gegenstandslos durch Europäisches Zahlungs-
abkommen

Zahlungsabkommen mit Finnland, Den Haag,

29. 6. 1955⁵⁹⁶⁾

Aufhebung: Notenwechsel, 17. 2. 1962 zum

1. 1. 1962⁵⁹⁷⁾

Gegenstandslos durch Zahlungs- und Handels-
abkommen verschiedener europäischer Staaten
mit Finnland, Helsinki, 4. 12. 1962⁵⁹⁸⁾

Auch die Beispiele zur Beendigung v. V. durch mutus
consensus zeigen, daß der in der Verfassung von 1953/56
grundsätzlich vorgesehenen Mitwirkung der Generalstaa-
ten an der Vertragsbeendigung keine sehr große Bedeutung
zukommt. Bei der Beendigung eines v. V. durch Aufhe-
bungsvertrag kam es in keinem Fall zu einer parlamen-
tarischen Diskussion über die Opportunität der Vertrags-
beendigung.

594) Staatsblad 1946 G no. 150

595) Tractatenblad 1961 no. 12

596) Tractatenblad 1955 no. 91

597) Tractatenblad 1962 no. 31

598) Tractatenblad 1962 no. 32

§ 7 DAS SCHWEIZER VERFASSUNGSRECHT

A Die Schweizer Verfassung von 1874

Gemäß Art 8 der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. 5. 1874⁵⁹⁹⁾ steht dem Bund allein das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland abzuschließen. Ausnahmsweise können auch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes für bestimmte Sachgebiete mit dem Ausland verkehren und Verträge abschließen, Art 9, 10.

Die Zuständigkeiten hinsichtlich der v. V. bestimmen sich im Bund nach folgenden Artikeln:

"Art 85 Die Gegenstände, welche in den Geschäftsbereich beider Räte fallen (sc. Nationalrat und Ständerat) sind insbesondere folgende:
Nr. 1-4 ...
5 Bündnisse und Verträge mit dem Ausland ...

Art 89 Abs. 1 Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.
Abs. 2 ...
Abs. 3 Staatsverträge mit dem Ausland, welche unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.⁶⁰⁰⁾

599) amtlich: AS I S. 1, 38 mit Änderungen bis 1. 6. 1948; Bundesverfassung a. a. O. BRORSEN, 1. Lief.
Änderung vom 28. 10. 1949; AS S. 1511

600) siehe umseitig

- Art 95 Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist der Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht.
- Art 102 Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:
Nr. 1-7 ...
Nr. 8 Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt."

Über die Bedeutung dieser Bestimmungen für den Ver-

-
- 600) Wegen der zunehmenden Verflechtung der internationalen Beziehungen und der damit einhergehenden Gefahr, daß das Institut der direkten Demokratie auf wichtigen Gebieten (insbesondere auf dem der Gesetzgebung) überspielt wird, hat eine Schweizer Studienkommission 1964 den Vorschlag gemacht, Art 89 Abs. 3 zu streichen und durch einen neuen Art 89 ter zu ersetzen; der soll lauten: "Staatsverträge, welche mit der Bundesverfassung nicht in Einklang stehen, sind Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Ist die Abweichung von untergeordneter Bedeutung, so ist der Staatsvertrag Volk und Ständen nur dann zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.

Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30.000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. Ausgenommen sind Verträge, für die durch Bundesgesetz oder allgemein verbindlichen Bundesbeschluß eine abweichende Regelung vorgesehen ist.
Auf die Staatsverträge ist Art 89 bis anwendbar."
vgl. REICHLIN, 35

tragsabschluß besteht in der Literatur Streit. Die Stellungen, die in dieser Frage bezogen werden, haben auch Bedeutung für die hier fragliche Beteiligung von Nationalrat und Ständerat an der Kündigung v. V.; sie sollen daher kurz behandelt werden.

Im wesentlichen wurden zwei Meinungen vertreten:

Die eine - inzwischen wohl überholte - folgerte aus Art 71, wonach die oberste Gewalt des Bundes von der Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone ausgeübt wird, in Verbindung mit Art 85 Nr. 5, daß der Bundesversammlung allgemein bei v. V. das Recht zustehe, den verbindlichen Vertragsabschluß zu beschließen - sc. in Form eines Bundesbeschlusses.⁶⁰¹⁾ Dem Bundesrat komme nur die Rolle eines Beauftragten der Bundesversammlung zu, wenn er auf Grund des Bundesbeschlusses völkerrechtliche Erklärungen zum verbindlichen Vertragsabschluß abgebe.⁶⁰²⁾ Für v. V., die unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, wurde, soweit die aus dem Jahre 1921 stammende Ver-

601) vgl. BLUMER-MOREL, 349

602) vgl. z. B. AFFOLTER, Grundzüge, 122 f., der sich allerdings nur mit v. V., die Gesetzgebungsmaterien betreffen, beschäftigt; weil der Bundesrat solche v. V. ihrem Inhalt nach nicht als Gesetz anzuordnen vermöchte, sei vertragsschließendes Organ die Bundesversammlung.

BLUMER-MOREL, 349

GUT, 74

HIS, 465/6

NIPPOLD, 136/7

PINÖSCH, 29

rates vom 11. 5. 1951⁶⁰⁶⁾ zum Ausdruck kommt. Danach verhandelt, unterzeichnet und ratifiziert der Bundesrat v. V. und gibt Beitrittserklärungen ab. Nur wenn der betreffende Vertrag neue Verpflichtungen für die Schweiz enthält, bedarf der verbindliche Abschluß durch den Bundesrat der Zustimmung der Bundesversammlung (sc. und gegebenenfalls des Volkes Art 89 Abs. 3).⁶⁰⁷⁾ Die Zustimmung kann danach auch im voraus generell für bestimmte Kategorien von v. V. (z. B. durch Art 3 des Bundesgesetzes vom 14. 10. 1933, betreffend die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Verteidigung gegen das Ausland) oder in Zeiten internationaler Krisen gegeben werden. In der Praxis wird es auch als zulässig angesehen, daß der Bundesrat ohne Zustimmung der Bundesversammlung dringliche vorläufige Abkommen oder Abkommen, die Materien betreffen, in denen er das Verordnungsrecht

606) Laws and Practices, a. a. O., 100 f.

auch Message du 4. 8. 1919,

Feuille IV 567 (664)

und EICHBERGER, 125;

vgl. auch REICHLIN, 17,

Gutachten des eidgen. Justiz- und Polizeidepartements, 9. 6. 1931, XXIX Nr. 6; in Verwaltungsentscheide, Heft 5 Nr. 9

607) a. A. und für eine Zustimmung zu allen v. V. ohne Rücksicht auf ihren Inhalt:

FLEINER, 754

FLEINER-GIACOMETTI, 818

auch WENGLER, 201, Anm. 2, der annimmt, Art 85 Nr. 5, 89 statuiere ein Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung bzw. des Volkes an der Außenpolitik und erfasse daher auch Vertragsmaterien, die für die Schweiz nur Rechte oder solche Pflichten, die auch ohne gesetzgeberische Maßnahmen erfüllt werden können, begründeten.

hat (z. B. auf polizeilichem Gebiet), verbindlich abschließt. Auch nach Zustimmung der Bundesversammlung (sc. bzw. des Volkes und der Bundesversammlung) bleibt der Bundesrat frei in der Entscheidung, ob er den vorgelegten Vertragsentwurf ratifizieren oder dem vorgelegten Vertrag beitreten will.

Gegen diese Praxis bestehen keine Bedenken. Art 95 in Verbindung mit Art 102 Nr. 8 weist dem Bundesrat als Kollegium die völkerrechtliche Vertretung der Schweiz zu. Wenn nach Art 85 Nr. 5 Bündnisse und Verträge mit dem Ausland "in den Geschäftsbereich beider Räte fallen" und unbefristete v. V. und solche von über 15jähriger Dauer⁶⁰⁸⁾ daneben noch dem Volk auf Antrag zur Zustimmung vorzulegen sind, so wird dadurch der Bundesrat nicht in die Stellung eines Übermittlers des von der Bundesversammlung (und Volk) geäußerten Willens gedrängt. Dieser Stellung entspräche es nicht, daß die Bundesversammlung nur im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle (Anfrage, Entschließung) auf den Inhalt der vom Bundesrat ausgehandelten v. V. Einfluß nehmen und zu den ihr zur Zustimmung vorgelegten Vertragsentwürfen nur ja oder nein sagen kann. Weiterhin entspräche es dieser Stellung nicht, daß nach ständiger Praxis der Bundesrat nach der Zustimmung frei entscheiden kann, ob er ratifizieren will. Vielmehr zeigen diese Überle-

608) nach der Praxis fallen darunter nicht v. V., die zwar für über 15 Jahre abgeschlossen, aber vorher kündbar sind;
vgl. REICHLIN, 7. 12

gungen wie auch die Einschränkung des Zustimmungserfordernisses auf bestimmte Vertragsmaterien durch die Praxis, daß der Bundesversammlung (und dem Volk) beim Abschluß bestimmter v. V. nur ein spezielles Mitwirkungsrecht gegeben ist, wie es auch bei anderen bisher behandelten Verfassungen festgestellt wurde.

I Lehrmeinungen

Eine ausdrückliche Regelung der Kompetenzen bei der Kündigung v. V. enthält die Bundesverfassung nicht. Entsprechend den zur Beteiligung der Bundesversammlung am Vertragsschluß vertretenen Meinungen sind zur Frage einer Mitwirkung der Bundesversammlung an der Kündigung v. V. in der Literatur im wesentlichen ebenfalls zwei Meinungsgruppen festzustellen.

Die erste geht davon aus, daß die Bundesversammlung gemäß Art 85 Nr. 5 das vertragsschließende Organ sei und der Bundesrat nur mit der Übermittlung ihrer Entscheidung an den Vertragspartner betraut werde. Demnach könne auch nur die Bundesversammlung die Kündigung verbindlich beschließen und den Bundesrat mit der sofortigen Abgabe der Kündigungserklärung oder der

Kündigung zu gegebener Zeit betrauen.⁶⁰⁹⁾

Konsequent wird bei v. V. i. S. von Art 89 Abs. 3 die Kündigungskompetenz der Bundesversammlung und dem Volke zugeordnet; dem Bundesrat sei nur die Übermittlung der Kündigungserklärung überlassen.⁶¹⁰⁾ Demgegenüber wird von anderer Seite in diesen Fällen angenommen, allein die Bundesversammlung habe über die Kündigung zu entscheiden. Es liege insoweit nicht wie bei der Kündigung sonstiger v. V. durch die Bundesversammlung ein *actus contrarius* zum Vertragsschluß vor. Sinn der Entscheidung des Volkes über den Vertragsabschluß sei es, vertragliche

609) vgl. AFFOLTER, Grundzüge, 124 Anm. 6, 170 (anders AFFOLTER, Niederlassungsvertrag, 401/2; dort begründete er seine Meinung noch damit, daß der Bundesrat einen v. V., der innerstaatlich Gesetzeskraft habe, die Geltung nicht durch eine von ihm allein ausgesprochene Kündigung entziehen könne: sonst würde der Vertrag völkerrechtlich außer Kraft treten, innerstaatlich aber weitergelten. Oben S. 5 f. ist nachgewiesen, daß dieses Problem mit der hier aufgeworfenen Frage nichts zu tun hat; darüber hinaus besagt diese Auffassung für v. V., die keine Gesetzgebungsmaterien betreffen, nichts.) BLUMER-MOREL, 349, 362
HIS, 465/6
GUT, 74, der seine Auffassung mit der Theorie vom *actus contrarius* begründet. Daß diese Begründung nach der Bedeutung, die der Mitwirkung der Bundesversammlung am Vertragsschluß zukommt (oben S. 191, 192), nicht durchschlägt, ist oben S. 44, 88, 134 bei vergleichbaren Verfassungen nachgewiesen.

610) AFFOLTER, Grundzüge, 124 Anm. 6

Bindungen von bestimmter Dauer nur mit seiner Zustimmung zu ermöglichen. Durch die Kündigung würden diese Verpflichtungen jedoch aufgehoben.⁶¹¹⁾ Diese Auffassung entbehrt der Konsequenz.

Einschränkend sehen andere Autoren die Bundesversammlung (und das Volk) nicht als das Organ an, das verbindlich über die Kündigung beschließt. Ihrer Auffassung nach bedarf aber der Bundesrat zur Kündigung v. V. der Zustimmung der Bundesversammlung (im Falle des Art 89 Abs. 3 auch des Volkes), wobei unausgesprochen ebenfalls mit dem Gedanken des *actus contrarius* gearbeitet wird.⁶¹²⁾

Ausnahmsweise hält man den Bundesrat in dringlichen Fällen allein für zuständig zu kündigen.⁶¹³⁾ Zum Teil will man bei Kündigungen aus allgemein völkerrechtlichen Gründen (z. B. wegen Vertragsverletzung) wegen

611) GUT, 75 f.

612) FLEINER, 754
GEORG, 220

LAMPERT, 128, der annimmt, die Kündigung bedürfe deshalb einer Zustimmung der Bundesversammlung, weil sie eine Abänderung des v. V. darstelle.

PFLÜGER, 41 f.

gl. A. wohl auch WENGLER, 201, Anm. 2, der allerdings davon ausgeht, Art 85 Nr. 5, 89 Abs. 3 gebe der Bundesversammlung und dem Volke ein Mitwirkungsrecht am Zustandekommen aller v. V. und ein Mitwirkungsrecht an der Außenpolitik; das widerspricht der oben S. 189, 190 festgestellten Praxis.

613) BLUMER-MOREL, 362

der gebotenen schnellen Entscheidung eine Kündigung ohne Zustimmung der Bundesversammlung zulassen.⁶¹⁴⁾

Die zweite Meinungsgruppe hält demgegenüber den Bundesrat allein für zuständig, die Kündigung auszusprechen.⁶¹⁵⁾ Die Begründungen für diese Auffassung sind allerdings zum Teil unterschiedlich:

Bossard, Burckhardt, Hafter und Piccard, welche die alleinige Kompetenz des Bundesrates nur für die vertraglich vorgesehene Kündigung anerkennen,⁶¹⁶⁾ nehmen an, bei einer solchen Kündigung handele es sich um eine Vollziehung des Vertrages, die schon nach dem Vertrage selbst dem völkerrechtlichen Vertretungsorgan, dem Bundesrat, zustehe. Nach Hafter wird der Vertragswille

614) GEORG, 220

615) AUBERT, 270

BOSSARD, 114, mit Einschränkung auf die vertraglich vorgesehene Kündigung;

BRENNER, 110 f.

BURCKHARDT, Kommentar, 678, wohl mit der Einschränkung wie BOSSARD

BURCKHARDT, Wirkung, 153, 170

FLEINER-GIACOMETTI, 820 Anm. 22, 829

GUGGENHEIM, Lehrbuch, 104 Anm. 163, 106, A. 171

HAFTER, 80, mit Einschränkung wie BOSSARD, KUNDERT, 77

PICCARD, mit Einschränkung wie BOSSARD, PINÖSCH, 31, mit Bedenken wegen der u. U. großen Tragweite einer Kündigung, auch EICHENBERGER, 126

616) im Ergebnis ähnlich TRINKLER, 65, der meint, bei der vertraglich vorgesehenen Kündigung sei der Bundesrat durch die Zustimmung zum Vertrag ermächtigt, nach seinem Ermessen vom Kündigungsrecht Gebrauch zu machen.

durch die Kündigung nicht abgeändert. Bossard stellt mit Brenner weiterhin darauf ab, daß es sich bei der Kündigung um eine einseitige Willenserklärung handle, für welche der Bundesrat allgemein zuständig sei. Brenner sieht darüber hinaus in der Mitwirkung der Bundesversammlung am Vertragsschluß nach Art 85 Nr. 5 eine eng auszulegende Ausnahme von der grundsätzlichen Alleinzuständigkeit des Bundesrates im auswärtigen Bereich, Art 95, Art 102 Nr. 8. Fleiner-Giacometti, Guggenheim und Kundert⁶¹⁷⁾ stellen darauf ab, daß durch die Kündigung für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen entstünden. Piccard weist darauf hin, daß in der Kündigung kein *actus contrarius* zum Vertragsschluß gesehen werden könne, weil bei der Kündigung immer ein Staat die passive Rolle des Empfängers spiele.

Schließlich führt Brenner noch an, die alleinige Zuständigkeit des Bundesrates entspreche einem praktischen Bedürfnis; eine Kündigung, insbesondere eine aus völkerrechtlichen Gründen, bedürfe diskreter und schneller Erwägungen, so daß eine alleinige Zuständigkeit des Bundesrates im Interesse der Schweiz liege.

Der zweiten Auffassung ist im Ergebnis, teilweise auch in der Begründung, zuzustimmen. Vorab sei jedoch festgestellt, daß bei der Zuständigkeit zur Kündigung nicht zwischen der vertraglich vorgesehenen und der aus allgemeinen völkerrechtlichen Gründen (Nichterfüllung,

617) vgl. auch GUT, oben S. 192 f.

clausula rebus sic stantibus) unterschieden werden darf.⁶¹⁸⁾ Oben⁶¹⁹⁾ ist aufgezeigt worden, daß das jeweilige Verfassungsrecht bestimmt, wer an der Kündigung eines v. V. mitzuwirken hat. Die Bundesverfassung, die über die Kündigung insgesamt schweigt, macht dabei keinen Unterschied zwischen vertraglich vorgesehener Kündigung und Kündigung aus allgemein völkerrechtlichen Gründen.

Da die Bundesverfassung keine ausdrückliche Regelung der Kündigungskompetenz enthält, ist von dem Grundsatz der Art 95, 102 Nr. 8 auszugehen, wonach die völkerrechtliche Vertretung der Schweiz dem Bundesrat obliegt: Zur völkerrechtlichen Vertretung gehört auch die Kündigung. Soweit der Bundesrat in Ausübung der völkerrechtlichen Vertretung v. V. abschließen will, ist er durch das Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung gemäß Art 85 Nr. 5 und - bei unbefristeten Verträgen und solchen von über 15jähriger Laufzeit - des Volkes, Art 89 Abs. 3, beschränkt. Dabei hat dieses Mitwirkungsrecht durch die ständige Praxis⁶²⁰⁾ eine Einschränkung erfahren, es ist nur dort gegeben, wo ein v. V. der Schweiz neue Verpflichtungen auferlegt.⁶²¹⁾ Das gibt diesem Recht den Charakter einer besonderen, die Exekutive beschränkenden Mitwirkung der Bundesversammlung beim Vertragsschluß.⁶²²⁾ Gegen den Wil-

618) so aber BOSSARD, BURCKHARDT, HAFTER, PICCARD, oben S. 195

619) oben S. 1

620) oben S. 189 f.

621) vgl. die weiteren, hier nicht interessierenden Einschränkungen oben S. 190

622) oben S. 191

len der Bundesversammlung - und gegebenenfalls des Volkes - dürfen der Schweiz oder ihren Bürgern durch v. V. keine neuen Verpflichtungen auferlegt werden. Entscheidend für den Vertragsschluß bleibt aber der Bundesrat, er führt die Verhandlungen, in denen es zur Unterzeichnung eines Vertragsentwurfs kommt, nur ihm steht die Initiative zu, wenn er die Zustimmung zu einem Vertragsentwurf einholen will, er bleibt auch nach Zustimmung frei in der Entscheidung, ob er verbindlich abschließen will. Bundesversammlung und Volk können den Abschluß eines v. V. nur verhindern, nicht herbeiführen.

Diese Bedeutung der Zustimmung beim Vertragsschluß rechtfertigt es nicht, ein gleiches Mitwirkungsrecht von Bundesversammlung (und Volk) bei der Kündigung anzunehmen. Den Organen, die den verbindlichen Abschluß eines v. V. nicht herbeiführen konnten, kann ohne besondere Verfassungsbestimmung nicht das Recht gegeben werden, die Aufhebung des v. V. zu verhindern. Der Gedanke vom *actus contrarius*,⁶²³⁾ der besagt, daß an der Aufhebung eines Vertrages die Organe zu beteiligen sind, die ihn geschaffen haben, kann allenfalls für die Begründung der Zuständigkeit der am verbindlichen Vertragsabschluß beteiligten völkerrechtlichen Vertretungsorgane herangezogen werden.

Am verbindlichen Vertragsabschluß sind Bundesversammlung - und Volk - jedoch nicht beteiligt. Bei der Kündigung

623) oben S. 193 Anm. 609)

ist die Heranziehung des Gedankens vom *actus contrarius* für den Vertrag insgesamt aber auch insoweit nicht ganz zutreffend, als eine Partei immer nur die passive Rolle des Empfängers spielt.⁶²⁴⁾

Der Grund für die Beteiligung von Bundesversammlung (und Volk) am Vertragsabschluß ist nur der, zu verhindern, daß der Schweiz gegen den Willen dieser Organe neue Pflichten auferlegt werden, dieser Grund kann für eine Beteiligung bei der Kündigung nicht herangezogen werden.

Wenn der Bundesversammlung kein Mitwirkungsrecht bei der Kündigung v. V. zusteht, so kann sie dazu auch keine Initiative ergreifen, etwa in der Form, daß sie den Bundesrat durch Bundesbeschluß verbindlich anweise, einen v. V. zu kündigen.⁶²⁵⁾

Dem steht nicht entgegen, daß die Bundesversammlung im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle eine Kündigung anregen oder den Bundesrat wegen einer Kündigung parlamentarisch zur Verantwortung ziehen

624) vgl. PICCARD oben S. 196

625) vgl. HAFTER, 82
auch LAMPERT, 128

kann. 626) 627)

II Praxis

Hinsichtlich der Publikation von Kündigungserklärungen, ob von der Schweiz oder einem Vertragspartner abgegeben, enthält die Bundesverfassung keine Bestimmungen. Teilweise finden sich solche Publikationen im Bundesblatt; ob diese lückenlos sind, vermochte der Verfasser nicht festzustellen.

Der Bundesrat geht in ständiger Praxis davon aus, daß

626) vgl. LAMPERT, 128
TRINKLER, 66

627) Die Schweizer Studienkommission von 1964 erwog statt des von ihr vorgeschlagenen Art 89 ter Abs. 3 (oben S. 187 Anm. 600) die Einführung eines Art 89 quater, damit dringliche Staatsverträge gegebenenfalls länger als ein Jahr bestehen bleiben könnten, um genug Zeit zu lassen, ein definitives Abkommen auszuhandeln. Art 89 quater sollte lauten:

"Staatsverträge, die Volk und Ständen vorzulegen sind, oder für die eine Abstimmung verlangt werden kann, deren Inkrafttreten jedoch keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder beider Räte in jedem der beiden Räte mit sofortiger Wirkung genehmigt werden; ihre Gültigkeitsdauer oder die Dauer, während welcher sie nicht gekündigt werden können, darf drei Jahre nicht übersteigen. Art 89 bis ist sinngemäß anzuwenden, wobei befristete Staatsverträge, die nicht innert Jahresfrist stillschweigend oder ausdrücklich angenommen werden, nach Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer nicht erneuert werden dürfen, und kündbare Staatsverträge auf den frühest möglichen Zeitpunkt zu kündigen sind."

vgl. REICHLIN, 34, und die ähnliche niederländische Regelung oben S. 153

die Kündigung eines v. V. in seinem, von keinem Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung eingeschränkten Ermessen steht. Die Bundesversammlung kann nach dieser Praxis weder eine Kündigung verbindlich beschließen noch selbst vornehmen. Ohne Ermächtigung und Auftrag kündigt der Bundesrat jeweils kraft eigener EntschlieÙung auch v. V., die nur mit Zustimmung der Bundesversammlung (und des Volkes) verbindlich abgeschlossen werden durften. Diese Auffassung hat er in verschiedenen Stellungnahmen wiederholt vertreten. ⁶²⁸⁾

-
- 628) Beantwortung einer Interpellation, betreffend den Handelsvertrag mit Deutschland vom 8. 5. 1881; Dezembersitzung der Bundesversammlung 1885 in Schweizerisches Handelsamtsblatt 1885, 791
BLUMER-MOREL, 362
Gutachten des eidgenössischen Justizdepartements anläÙlich der vom Bundesrat angenommenen Teilkündigung der die Meistbegünstigung normierenden Art VII-XII des schweizerisch-amerikanischen Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrages vom 25. 11. 1850, vom 9. 3. 1899; unter ad b)
bei SALIS, II, Nr. 450
Dem Gutachten ist der Bundesrat mit BeschluÙ vom 18. 3. 1899 ausdrücklich beigetreten;
bei SALIS, a. a. O.
Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4. 8. 1919:
Feuille 1919 IV, 567 (664)
Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant l'attitude de la Suisse à l'égard de la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations, du 13 décembre 1920, relative à l'établissement d'une Cour Permanente de Justice Internationale, du 1^{er} mars 1921
Feuille 1921 I 305 (340)
Memorandum from the Swiss Government, dated 11. 5. 1951, in:
Laws and Practices, a. a. O. S. 100/1

Er stützt sich dabei auf Art 102 Nr. 8 der Bundesverfassung.⁶²⁹⁾ Eine alleinige Zuständigkeit des Bundesrates liege im allgemeinen Landesinteresse, das die sofortige Kündigung eines beim Ablauftermin angekommenen und als nachteilig erkannten Vertrages fordere. Eine parlamentarische Debatte über Kündigungsvorhaben sei nicht opportun. Eine Kündigung erfolge zumeist, um eine Erneuerung unter günstigeren Bedingungen zu erreichen. Es würde die Verhandlungen über einen Neuabschluß stören, wenn die vom Bundesrat hierfür erteilten Instruktionen öffentlich diskutiert werden müßten. "Zweckmäßigkeit oder Nichtzweckmäßigkeit eines Vertrages öffentlich zu diskutieren, die für die Nichtkündigung sprechenden Motive und damit Punkte, bei welchen wir verwundbar sind, auf diese Weise bekannt zu geben, hieße einfach, sich der Gnade des Gegners überliefern. Der Bundesrat vindiziert für sich daher das Recht, Verträge zu kündigen."⁶³⁰⁾

In folgenden, nur als Beispiele angeführten Fällen kündigte der Bundesrat ohne Mitwirkung der Bundesversammlung:

Am 22. 12. 1877 kündigte er den Auslieferungsvertrag mit England,⁶³¹⁾

am 12. 11. 1878 den Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag mit Belgien,⁶³¹⁾

629) vgl. Gutachten 1899

630) Beantwortung einer Interpellation 1885

631) zit. in: Beantwortung einer Interpellation 1885

am 31. 8. 1904 den Handelsvertrag mit Spanien,⁶³²⁾

am 10. 4. 1919 den Niederlassungsvertrag mit Deutschland vom 13. 11. 1909 mit der Zusatzvereinbarung vom 31. 10. 1910,⁶³³⁾

am 10. 4. 1919 den Niederlassungsvertrag und Konsularvertrag mit Italien vom 22. 7. 1868,⁶³³⁾

ebenfalls im Jahre 1919 den Handels- und Zollvertrag mit dem Deutschen Reich vom 10. 12. 1891 mit Zusatzvertrag vom 12. 11. 1904,⁶³⁴⁾

danach die Konvention mit Frankreich vom 27. 9. 1882, betreffend die kostenfreie Unterstützung von Geisteskranken und verlassenen Kindern,⁶³⁵⁾

danach die Erklärung der Schweiz und Italiens vom 6./15. 10. 1875, betreffend die kostenfreie Unterstützung mittelloser Kranker.⁶³⁶⁾ 637)

632) zit. SALIS-BURCKHARDT, Nr. 628

633) zit. SALIS-BURCKHARDT, IV, Nr. 1858

634) RGBL. 1919, 354, vgl. oben S. 49, 50

635) Feuille 1920 I 595
SALIS-BURCKHARDT, IV, 1858

636) Feuille 1920 II 226/7
SALIS-BURCKHARDT, IV, 1858

637) weitere, dem Verfasser nicht zugängliche Fälle: Bundesblatt 1876 II 597,
zit.: BURCKHARDT, Kommentar, S. 678 Anm. 1
Bundesblatt 1905 II 15
zit.: GUGGENHEIM, Lehrbuch, I, S. 106 Anm. 171

Der Bundesversammlung bleibt es nach dieser Praxis jedoch unbenommen, hinsichtlich einer Kündigung von ihren allgemeinen Kontrollmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Sie kann den Bundesrat etwa im Verlaufe einer Interpellation um eine Kündigung ersuchen.⁶³⁸⁾

Ebenso kann sie den Bundesrat wegen einer Kündigung parlamentarisch zur Verantwortung ziehen, Art 85 Nr. 11, 102 Nr. 16 der Bundesverfassung.⁶³⁹⁾

Entgegen dieser ständigen Praxis hat das Schweizerische Bundesgericht in drei Urteilen entschieden, die alle die Internationale Übereinkunft, betreffend den Zivilprozeß, Den Haag, 17. 7. 1905 - speziell Art 17, cautio judicato solvi - betrafen.

Im Urteil vom 2. 2. 1923⁶⁴⁰⁾ hatte er darüber zu befinden, ob die Übereinkunft Rußland gegenüber fortgalt, obwohl sie dort nach der Oktoberrevolution nicht mehr angewandt wurde. Richtigerweise nahm es an, daß nur eine Kündigung wegen Vertragsverletzung (Nichterfüllung) die Übereinkunft beenden konnte. Ausgehend von

638) Durch Bundesbeschluß vom 22. 6. 1868, betreffend die Geschäftsführung des Bundesrates für das Jahr 1867, wurde der Bundesrat ersucht, den Auslieferungsvertrag mit Belgien vom 11. 9. 1846 unter gewissen Voraussetzungen zu kündigen; AS IX 374
zit.: HAFTER, 82 Anm. 14
vgl. auch
Beantwortung einer Interpellation 1885
Gutachten 1899 ad b)

639) Gutachten 1899 ad b)

640) BGE 49 I 188 (195/7)

der Transformationslehre⁶⁴¹⁾ führte es dann jedoch aus, daß die Kündigung der "Natur der Sache" nach nur den Organen zustehen könne, denen die Verfügung über die Eingehung vertraglicher Verbindlichkeiten zukomme, also dem Bundesrat mit Zustimmung der Bundesversammlung.⁶⁴²⁾

Das Urteil vom 25. 11. 1932⁶⁴³⁾ warf die Frage auf, ob die Übereinkunft gegenüber Deutschland fortgalt, nachdem Deutschland bestimmte Beschränkungen des internationalen Zahlungsverkehrs eingeführt hatte. Ein automatisches Außerkrafttreten wurde verneint. Eine Beendigung wegen veränderter Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) wurde der Bundesversammlung oder dem Bundesrat anheimgestellt.

Im Urteil vom 15. 4. 1946⁶⁴⁴⁾ hatte es darüber zu entscheiden, ob die Übereinkunft gegenüber dem Deutschen

641) vgl. oben S. 5 f.

642) unrichtig ROUSSEAU, *Principes*, 528, der annimmt, das Urteil spreche sich für die alleinige Zuständigkeit des Bundesrates aus; er mißversteht wohl die Einschränkung, die das Urteil für die Suspension macht.

643) BGE 58 I 307
Annual Digest 1931/32 no. 194

644) Schw. Jahrbuch, IV (1947) 143
Wie im Urteil vom 2. 2. 1923 entschied die Vorinstanz: Obergericht des Kantons Zürich,
1. 12. 1945,
Schw. Jahrbuch III (1945) 204 (210, 212)
mit kritischer Anmerkung SCHINDLER, der aber die Kompetenzfrage offenläßt.

Reich nach dem Zusammenbruch noch fortgalt. In dieser Entscheidung nimmt es an, Bundesrat oder Bundesversammlung könnten eine Kündigungserklärung abgeben.

Alle Urteile widersprechen der oben⁶⁴⁵⁾ vertretenen Auffassung und der festgestellten Praxis; ihnen kann nicht zugestimmt werden.⁶⁴⁶⁾

Soweit die Urteile nur die innerstaatliche Außerkraftsetzung der Übereinkunft durch späteres Bundesgesetz meinen sollten (lex posterior derogat priori), kommt das in ihnen nicht zum Ausdruck. Diese Frage würde hier auch nicht interessieren.⁶⁴⁷⁾

645) S. 196 f.

646) Im Urteil vom 22. 6. 1955 (Stransky v. Zivnostrenska Banka; Annual Digest 1955, 424 (427), BGE 81 (1955) I, 222) wird die Frage erörtert, ob das Schweizer-tschechische Entschädigungsabkommen vom 22. 12. 1949, das mit Zustimmung der Bundesversammlung abgeschlossen worden war, nach der tschechischen Währungsreform von 1953 noch fortgalt. Es wird festgestellt, daß, wenn ein Fall der clausula rebus sic stantibus vorläge, das die Entscheidung des Gerichts nicht berühre; weiter, daß der Bundesrat, der für die internationalen Beziehungen verantwortlich sei, keine Schritte unternommen habe. Ob das Gericht damit von der angeführten Rechtsprechung abgehen will, bleibt unklar.

647) vgl. oben S. 9

III Mutuus consensus

Das Recht, die Anwendung eines v. V. vorübergehend zu suspendieren, ist ein minus gegenüber dem Recht, den v. V. zu kündigen.⁶⁴⁸⁾ In der alleinigen Kompetenz des Bundesrates nach den Art 95, 102 Nr. 8 ist die Kompetenz zur Suspension daher mitenthalt-
ten.⁶⁴⁹⁾

So suspendierte der Bundesrat ohne Mitwirkung der Bundesversammlung mit Beschluß vom 20. 6. 1947⁶⁵⁰⁾ die deutsch-schweizerische Vereinbarung vom 20. 6. 1928 über die Beseitigung von Schwierigkeiten steuerlicher und verkehrsrechtlicher Art auf dem Gebiet des Kraftfahrzeugverkehrs; er berief sich dabei auf die angebliche Untragbarkeit der Anwendung und auf die *clausula rebus sic stantibus*.

Die Kündigung des Handels- und Zollvertrages zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz vom 10. 12. 1891 mit Zusatzvertrag vom 12. 11. 1904, die am 6. 6. 1921 den Vertrag beenden sollte,⁶⁵¹⁾ wurde zuvor von dem schweizerischen Bundesrat mit Einwilligung der deut-

648) vgl. oben S. 25

649) Im Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 2. 2. 1923, oben S. 204, ist für den Fall der Suspension offengelassen, ob der Bundesrat hierzu der Zustimmung der Bundesversammlung bedarf, oder, weil die Geltung des Vertrages nicht berührt werde, auf Grund Art 102 Nr. 8 allein kompetent ist.

650) Schw. Jahrbuch VI (1949) 61

651) vgl. oben S. 203

schen Regierung zurückgezogen.⁶⁵²⁾ Eine Beteiligung der Bundesversammlung erfolgte, soweit der Verfasser feststellen konnte, ebensowenig wie bei der Kündigung. Das ist nicht zu beanstanden. Wenn die Kündigung im Ermessen des Bundesrates steht, muß das gleiche auch für die Rücknahme der Kündigungs-
erklärung gelten.⁶⁵³⁾

Der Bundesrat hält sich auch, wie aus dem Message du Conseil fédéral vom 1. 3. 1921⁶⁵⁴⁾ hervorgeht, allein für berechtigt, die der Schweiz auf Grund eines v. V. zustehenden Rechte nicht geltend zu machen (vorübergehender Verzicht). Dieser Auffassung ist zuzustimmen, da Art 85 Nr. 5 der Bundesversammlung nur das Recht gibt, den Abschluß v. V. mit Verpflichtungen für die Schweiz oder Schweizer Bürger zu verhindern. Auf die Geltendmachung und Aufrechterhaltung der der Schweiz vertraglich zustehenden Rechte kann sie nur im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle Einfluß nehmen. Die gleichen Gesichtspunkte gelten für den dauernden Verzicht.

652) vgl. RGBl. 1921, 754

653) Die Möglichkeit der Rücknahme einer Kündigungs-
erklärung berücksichtigt BURCKHARDT, Kommentar, 678, wohl nicht, wenn er meint: "Ist aber der Vertrag einmal gekündigt, so kann der Bundesrat ihn nicht von sich aus wieder in Kraft setzen." (Diese Bemerkung bezieht sich auf ein Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung)

654) Feuille 1921 I 305 (340)
vgl. oben S. 201

"Le Conseil fédéral est autorisé ... à ne pas faire valoir les droits dévolus à la Suisse par des traités en vigueur."

Für die Aufhebung eines Vertrages durch *mutuus consensus* wird angenommen, es müsse die Zustimmung der Bundesversammlung eingeholt werden. Sobald der Bundesrat nicht mehr von seinem vertraglichen Kündigungsrecht Gebrauch mache und einen Aufhebungsvertrag abschlieÙe, werde der Vertragswille abgeändert. Das sei aber nur mit Zustimmung der Bundesversammlung zulässig.⁶⁵⁵⁾ Guggenheim⁶⁵⁶⁾ folgert aus der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrates zur Kündigung v. V. eine alleinige Zuständigkeit zum Abschluß eines Aufhebungsvertrages, wenn "es sich lediglich darum handelt, die Schweiz von Pflichten zu entbinden, ohne Rechte aufzugeben."

Keiner dieser Auffassungen kann gefolgt werden. Weder die Frage, ob ein v. V. abgeändert wird, noch die Frage, ob der Schweiz vertraglich zustehende Rechte entzogen werden, spielt als *ratio* für die Beteiligung der Bundesversammlung bei der Willensbildung zu Akten der völkerrechtlichen Vertretung des Bundes gemäß Art 85 Nr. 5 eine Rolle. Inhalt dieses Mitwirkungsrechtes ist es nur, zu verhindern, daß der Schweiz oder Schweizer Bürgern durch v. V. neue Verpflichtungen gegen den Willen der Bundesversammlung auferlegt werden. Auf den Bestand der mit ihrer Zustimmung abgeschlossenen v. V. gibt Art 85 Nr. 5 der Bundesversammlung keinen Einfluß, also auch nicht auf die Erhaltung etwa von der Schweiz erworbener Rechte.⁶⁵⁷⁾ Kün-

655) HAFTER, 80/1
auch EICHENBERGER, 126

656) GUGGENHEIM, Lehrbuch, 104 Anm. 163

657) S. 208 zum Verzicht

digung und mutuus consensus stehen vielmehr, weil sie den betreffenden v. V. lediglich beenden, im Ermessen des Bundesrates. So heißt es in dem Message du Conseil fédéral vom 4. 8. 1919⁶⁵⁸⁾ im Anschluß an die Ausführungen zur alleinigen Kompetenz des Bundesrates für Kündigungen allgemein: "L'approbation des parlements n'est nécessaire que pour conclure un traité, non pour y mettre fin".⁶⁵⁹⁾

Oben⁶⁶⁰⁾ wurde festgestellt, daß vorzeitige Kündigungen, Kündigungen v. V., die vertraglich nicht kündbar sind, sowie solche Kündigungen, die zu Unrecht auf einen allgemeinen völkerrechtlichen Kündigungsgrund gestützt werden, nur mit Einwilligung des Vertragspartners wirksam werden; sie stellen daher in Wirklichkeit Unterfälle des mutuus consensus dar.

Bossard,⁶⁶¹⁾ Hafter⁶⁶²⁾ und Trinkler⁶⁶³⁾ meinen nun, die Kündigung "eines Vertrages auf ewige Zeiten" bedürfe der Zustimmung der Bundesversammlung, weil dadurch der Vertragswille abgeändert werde. Ebenso argumentieren Hafter und Trinkler bei der vorzeitigen Kündigung an sich kündbarer v. V. Dem ist nicht zuzu-

658) Feuille 1919 IV 567 (664)
vgl. oben S. 201

659) vgl. die Beispiele oben S. 182, 183

660) vgl. S. 12 f.

661) BOSSARD, 113

662) HAFTER, 81

663) TRINKLER, 66

stimmen. Da in beiden Fällen die Kündigung nur mit Einwilligung des Vertragspartners wirksam werden kann, also ein *mutuus consensus* vorliegt, kann auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen werden. Der Bundesrat ist sowohl für die Abgabe als auch für die Einverständniserklärung in solche "Kündigungen" allein zuständig.

Bei der Teilkündigung v. V. sind zwei Fälle denkbar.⁶⁶⁴⁾ Einmal kann die Teilkündigung im Vertrag vorgesehen, es jedem Vertragspartner also freigestellt sein, ob er den ganzen Vertrag oder nur einen im Vertrag bestimmten Teil desselben kündigen will. Hinsichtlich der Kompetenzen ergeben sich aus einer solchen Regelung keine Schwierigkeiten. Hierfür ist der Bundesrat allein zuständig.⁶⁶⁵⁾

Sieht ein v. V. dagegen eine Teilkündigung nicht vor, so kann die von einem Vertragspartner erklärte Kündigung einzelner Teile oder Artikel des betreffenden v. V. nur wirksam werden, wenn der (oder die) andere(n) Partei(en) einwilligt(en).⁶⁶⁶⁾ Es wird in diesem Fall ein reiner Aufhebungsvertrag geschlossen, der nur Teile des betreffenden v. V. erfaßt.

664) vgl. oben S. 13

665) vgl. BURCKHARDT, Kommentar, 678
auch TRINKLER, 66

666) vgl. oben S. 13 und Gutachten vom 9. 3. 1899
unter ad a)
oben S. 201 Anm. 628)

Bossard⁶⁶⁷⁾ und Hafter⁶⁶⁸⁾ nehmen an, daß eine solche Teilkündigung immer der Zustimmung der Bundesversammlung bedürfe, weil der Vertrag abgeändert würde. Brenner⁶⁶⁹⁾ und Fleiner-Giacometti⁶⁷⁰⁾ nehmen an, eine Teilkündigung sei dann zustimmungsbedürftig, wenn durch sie der Vertrag unter Begründung neuer Pflichten abgeändert würde. Georg⁶⁷¹⁾ hält den Bundesrat nur dann für allein zuständig, wenn die Schweiz belastende Pflichten aufgehoben werden.

Die Frage kann nur aus der ratio des Art 85 Nr. 5 heraus in Verbindung mit den Art 95, 102 Nr. 8 beantwortet werden. Daß die Abänderung eines v. V. nach der Bundesverfassung allein kein Grund für die Mitwirkung der Bundesversammlung darstellen kann, wie Bossard und Hafter meinen, ist oben schon dargelegt.⁶⁷²⁾ Eine Teilkündigung, die einen v. V. unter Begründung neuer Pflichten abänderte und die deshalb zustimmungsbedürftig wäre, wie Brenner und Fleiner-Giacometti annehmen, ist keine Teilkündigung im behandelten Sinn mehr. Werden durch "Teilkündigung" und Einverständniserklärung des Vertragspartners nicht nur Teile des alten Vertrages aufgehoben, sondern auch neue Verpflichtungen vereinbart, so ist die-

667) BOSSARD, 114

668) HAFTER, 81, wohl auch
TRINKLER, 66

669) BRENNER, 110

670) FLEINER-GIACOMETTI, 829 Anm. 65

671) GEORG, 220

672) oben S. 209

ser "Aufhebungsvertrag", der in Wirklichkeit eine Vertragsnovellierung enthält, nach der allgemeinen Regel des Art 85 Nr. 5 zustimmungsbedürftig.

Für das Erfordernis einer Zustimmung der Bundesversammlung zu dem als "Teilkündigung" bezeichneten reinen Teilaufhebungsvertrag könnte sprechen, daß die Bundesversammlung beim Vertragsabschluß dem Entwurf nur deshalb zustimmte, weil sie den betreffenden Vertrag bei Abwägung aller der Schweiz oder Schweizer Bürgern darin auferlegten Pflichten gegen die aus dem Vertrag erwachsenden Vorteile insgesamt als vorteilhaft ansah, daß sie aber einem Vertrag in der Gestalt, die er durch die Teilkündigung annimmt, möglicherweise nicht mehr zustimmen würde; das führte zu der Auffassung Georgs, wonach der Bundesrat nur dann freie Hand hätte, wenn die Schweiz belastende Pflichten im Wege der Teilkündigung aufgehoben würden. In der Praxis ergäben sich aus dieser Auffassung aber wohl erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten, da die von einer Teilkündigung erfaßten Abschnitte eines v. V. jeweils unter den genannten Gesichtspunkten untersucht werden müßten.

Entscheidend ist aber, daß die "Teilkündigung" - der Teilaufhebungsvertrag - keine neuen Verpflichtungen enthält, sondern lediglich alte Pflichten und Rechte einschränkt bzw. aufhebt. Das kann aber nach der oben⁶⁷³⁾ dem Art 85 Nr. 5 gegebenen Auslegung kein Grund sein,

673) oben S. 191 f.
S. 196 f.

eine Zustimmung der Bundesversammlung zu fordern. Diese hat keinen Anspruch darauf, daß ein v. V. in der genehmigten Form in Kraft tritt; ihr ist daher auch der Einfluß darauf entzogen, ob der Vertrag ganz oder teilweise aufgehoben wird. Sie muß ja auch jederzeit damit rechnen, daß der Bundesrat ohne ihre Mitwirkung durch einseitige Erklärung auf die Ausübung einzelner vertraglicher Rechte vorübergehend oder auf die Dauer verzichtet.⁶⁷⁴⁾

Der Bundesrat geht in der Praxis davon aus, daß er eine Teilkündigungserklärung ohne Zustimmung der Bundesversammlung abgeben könne.⁶⁷⁵⁾ Er hält für entscheidend, daß das Kündigungsrecht einheitlich gestaltet sei. Dabei sei die Zuständigkeit zur Teilkündigung in der Zuständigkeit zur Gesamtkündigung mitenthalten (a maiore ad minus).

Entsprechend der alleinigen Kompetenz zur Abgabe einer vertraglich nicht vorgesehenen Teilkündigungserklärung kann der Bundesrat auch ohne Zustimmung der Bundesversammlung sein Einverständnis mit einer solchen Kündigung erklären.⁶⁷⁶⁾ Das ergibt sich aus der Tatsache, daß diese "Teilkündigung" Teil eines Teilaufhebungsvertrages ist; "Kündigung" und Einverständniserklärung kommt dabei gleiches Gewicht zu.

674) S. 208

675) vgl. Gutachten vom 9. 3. 1899 unter ad b)
bei SALIS, II, Nr. 450
und oben S. 201 Anm. 628)

676) vgl. Gutachten vom 9. 3. 1899 unter ad b)

Als Beispiel hierfür sei die Teilkündigung der die Meistbegünstigung normierenden Art VII-XII des schweizerisch-amerikanischen Freundschafts-, Niederlassungs- und Handelsvertrages vom 25. 11. 1850 durch die USA genannt. Der Bundesrat willigte auf Grund des Gutachtens vom 9. 3. 1899 ohne Zustimmung der Bundesversammlung am 23. 3. 1899 in die Teilkündigung ein.⁶⁷⁷⁾

Mit der eben behandelten Form der "Teilkündigung" identisch, aber nicht als Kündigung bezeichnet, sind v. V., die sich auf die Aufhebung eines Teiles eines v. V. beschränken. Nach dem oben Gesagten ist auch hierfür der Bundesrat allein zuständig.⁶⁷⁸⁾

In dem oben⁶⁷⁹⁾ behandelten Fall der Rücknahme der Kündigung des deutsch-schweizerischen Handels- und Zollvertrages vom 10. 12. 1891 mit Zusatzvertrag vom 12. 11. 1904 wurde demgemäß weiter wie folgt verfahren: Während die Rücknahme der Kündigung für die textlichen Bestimmungen aufrechterhalten blieb, vereinbarten die Reichsregierung und der Bundesrat ohne Zustimmung der Bundesversammlung, daß die Tarifabreden mit Wirkung vom 1. 7. 1921 wegfallen soll-

677) vgl. auch WILLOUGHBY, 586

678) vgl. Message vom 1. 3. 1921
oben S. 201 Anm. 628)
Feuille 1921 I 305 (340), wo von einer alleinigen Zuständigkeit zu v. V. über "une limitation des engagements" gesprochen wird.

679) S. 207 und Rückverw.

ten.⁶⁸⁰⁾ In der Vereinbarung wurde noch die ursprünglich sechsmonatige Kündigungsfrist in eine einmonatige abgeändert, was, da es für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen mit sich brachte, ohne Zustimmung der Bundesversammlung als zulässig anzusehen ist.

680) vgl. RGr. 1921, 754

B Der Eintritt der Schweiz in den Völkerbund

Dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund standen Schwierigkeiten entgegen, weil Art 16 der Völkerbundssatzung vom 28. 4./28. 6. 1919⁶⁸¹⁾ die Mitglieder zu bestimmten Sanktionen verpflichtete, die mit der Schweizer Neutralität nicht vereinbar waren. Durch die Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. 2. 1920 wurden diese Schwierigkeiten behoben. Die Erklärung schuf den Begriff der "differenzier-tenNeutralität", wonach die Schweiz im Falle ihres Beitritts militärisch neutral, wirtschaftlich aber zu den vom Völkerbund beschlossenen Sanktionen verpflichtet blieb. Gemäß Protokoll des Völkerbundsrates vom 14. 5. 1938 gewann die Schweiz zu diesem Zeitpunkt ihre integrale Neutralität zurück.⁶⁸²⁾

Obwohl also durch den Beitritt die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Schweiz nicht mehr berührt wurden, wick man im Beitrittsverfahren vom Verfahren über den Beitritt zu sonstigen v. V. ab. Das besondere Gewicht der Entscheidung für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen der Schweiz war ausschlaggebend dafür, daß der Entscheidung über den Beitritt die Bedeutung einer "décision d'ordre constitutionnel" gegeben wurde.⁶⁸³⁾

681) RGBL. 1919 Nr. 140 (S. 717 ff.)
- Teil I des Versailler Vertrages -

682) vgl. zur Geschichte des Beitritts
MÜLLER, 54 f., 92 f.

683) vgl. BOREL, 153 f.
FLEINER-GIACOMETTI, 824 Anm. 43
GUT, 148/9

Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vom 4. 8. 1919⁶⁸⁴⁾ eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung (unter Kapitel IV, Art 124) vor. Diese formelle Verbindung mit der Bundesverfassung wurde dann aufgegeben. Der Bundesbeschluß über den Beitritt vom 3./5. 3. 1920 wurde jedoch wie ein verfassungsänderndes Gesetz⁶⁸⁵⁾ am 16. 5. 1920 zur Volksabstimmung gebracht und darin sowohl vom Volk als auch der Mehrheit der Stände angenommen.⁶⁸⁶⁾

Der Bundesbeschluß vom 16. 5. 1920 lautete:

- "1. Die Schweiz tritt dem Völkerbundsvertrage vom 28. April/28. Juni 1919 bei. Für die Ratifikation der Abänderungen des Völkerbundsvertrages sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbund zusammenhängenden Übereinkünften jeder Art kommen die von der Bundesverfassung für den Erlass von Bundesgesetzen aufgestellten Bestimmungen zur Anwendung.

684) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919
Feuille 1919 IV 567 (665)
Bundesblatt 1919 IV 630

685) vgl. Art 118 - 123 der Bundesverfassung. Über die Verfassungsmäßigkeit dieses Verfahrens vgl. GUT, 149, wonach "die Bundesverfassung den Begriff des Verfassungsgesetzes im materiellen Sinn nicht kennt und deshalb jede Materie zum Verfassungsrechtssatz im formellen Sinn erhoben werden kann."
auch REICHLIN, 6, 7

686) AS 36, 651
GIACOMETTI, 55 f.

Beschlüsse über die Kündigung des Völkerbundsvertrages oder über den Rücktritt von diesem sind dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen.

Art 121 der Bundesverfassung betreffend die Volksanregung (Initiative) ist auch für die Kündigung des Völkerbundsvertrages und den Rücktritt von diesem anwendbar.

2. Der vorliegende Bundesbeschluß ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

3. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung des Beschlusses beauftragt."

(Sperrung vom Verfasser)

Für die "Ratifikation" von Abänderungen der Völkerbundssatzung wie auch für die Genehmigung von mit dem Völkerbund zusammenhängenden Übereinkünften wurde gemäß Nr. 1 Abs. 1 des Beschlusses das Verfahren gegenüber der Zustimmung zu anderen v. V. (Art 85 Nr. 5, 89 Abs. 3) abgeändert. Anwendung der Vorschriften über den Erlaß von Bundesgesetzen bedeutete, daß in diesen Fällen immer - im Unterschied zu Art 89 Abs. 3 a. F.⁶⁸⁷⁾ - eine Volksabstimmung verlangt werden konnte, wenn 30.000 stimmberechtigte Schweizer Bürger oder 8 Kantone es verlangten, Art 89 Abs. 2 (Fakultatives Referendum).⁶⁸⁸⁾

687) In der Fassung des Gesetzes vom 30. 1. 1921
AS 37, 303
GIACOMETTI, 46

688) vgl. FLEINER-GIACOMETTI, 824 Anm. 43
BOREL, 157

Die Regelung des Rücktritts von der Völkerbundsakte

Hier interessiert vor allem die Regelung, die der Bundesbeschluß vom 16. 5. 1920 für die Kündigung⁶⁸⁹⁾ und den Rücktritt⁶⁸⁹⁾ von der Völkerbundssatzung getroffen hatte. Dabei sah die Völkerbundssatzung folgende Möglichkeiten des Ausscheidens vor:

- | | |
|-----------------|--|
| Art I Abs. 3 | Jedes Bundesmitglied kann nach zweijähriger Kündigung aus dem Bunde austreten, vorausgesetzt, daß es zu dieser Zeit alle seine internationalen Verpflichtungen, einschließlich derjenigen aus der gegenwärtigen Satzung erfüllt hat. |
| Art XXVI Abs. 1 | Abänderungen der gegenwärtigen Satzung treten mit der Ratifikation durch die Gesamtheit der im Rate und die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Bundesmitglieder in Kraft. |
| Abs. 2 | Jedem Bundesmitglied steht es frei, solche Abänderungen abzulehnen; in diesem Fall scheidet es aus dem Bunde aus. |

Die Kündigung gemäß Art I Abs. 3 war danach jederzeit mit zweijähriger Kündigungsfrist möglich, vorausgesetzt, daß der betreffende Staat zu diesem Zeitpunkt seine internationalen Verpflichtungen erfüllt hatte. Der Rücktritt gemäß Art XXVI Abs. 2 setzte die Annahme einer Abände-

689) Die Begriffe sind hier nicht wie oben S. 22 f. sondern in Anlehnung an die Formulierung des Bundesbeschlusses und der Völkerbundssatzung gebraucht.

rung der Völkerbundssatzung voraus, die vom betreffenden Staat abgelehnt worden war; diese war dann aber ohne Frist zulässig.

Der Bundesbeschluß vom 16. 5. 1920 sah für die Kündigung und den Rücktritt das gleiche Verfahren wie für eine Verfassungsänderung vor, Nr. 1 Abs. 2 und 3 (obligatorisches Referendum). Hierfür war maßgebend, daß beides Akte von sehr großer Bedeutung waren und in der Konsequenz schwerer wiegen konnten als der Beitritt; weiterhin, daß durch die Kündigung und den Rücktritt die von Volk und Ständen anlässlich des Beitritts getroffene Entscheidung negiert wurde.⁶⁹⁰⁾

Im einzelnen ergab sich folgendes Verfahren:

Die Kündigung gemäß Art I Abs. 3 und der Rücktritt gemäß Art XXVI Abs. 2 der Völkerbundssatzung konnten gemäß Nr. 1 Abs. 3 des Beschlusses vom 16. 5. 1920 in Verbindung mit Art 121 der Bundesverfassung von folgenden Organen angeregt werden: Vom Bundesrat, der Bundesversammlung oder von 50.000 Schweizer Bürgern.⁶⁹¹⁾

690) vgl. Message vom 4. 8. 1919, 664/5
FLEINER-GIACOMETTI, 824 Anm. 43, nennt als Grund den "obersten Staatswillen" - Art 71 Bundesverfassung -, der sich im Referendum über den Beitritt geäußert habe.
GUT, 150, spricht von der "décision d'ordre constitutionnel" die nur auf gleichem Wege wieder negiert werden könne.

691) vgl. BOREL, 157
FLEINER-GIACOMETTI, 824 Anm. 43
GUT, 150

Bei der Kündigung war das Kündigungsvorhaben, sofern es nicht schon von der Bundesversammlung angeregt war, von dieser zu beschließen und sodann dem Volk und den Ständen wie bei einer Verfassungsänderung zur Abstimmung vorzulegen, Nr. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses (obligatorisches Referendum).⁶⁹²⁾ Erst wenn Volk und Stände dem Kündigungsvorhaben zugestimmt hatten, durfte der Bundesrat die Kündigungserklärung abgeben.

Bei einem Rücktritt gemäß Art XXVI Abs. 2 der Völkerbundssatzung lief das Verfahren etwas anders. Eine von Völkerbundsrat und -versammlung beschlossene Änderung der Völkerbundsakte war der Bundesversammlung gemäß Nr. 1 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 16. 5. 1920, 89 Abs. 1 der Bundesverfassung zur Zustimmung vorzulegen. Gemäß Art 89 Abs. 2 Bundesverfassung hatte danach über die Abänderung der Völkerbundssatzung eine Volksabstimmung stattzufinden, wenn 30.000 stimmberechtigte Schweizer Bürger oder 8 Kantone es verlangten (Fakultatives Referendum). Wurde die Abänderung in diesem Verfahren abgelehnt und die Ratifizierung durch den Bundesrat daraufhin verweigert, so bedeutete das nicht, daß die Schweiz automatisch aus dem Völkerbund ausschied. Nach Art XXVI Abs. 1 der Völkerbundssatzung galt vielmehr ein modifiziertes Mehrheitsprinzip: Abänderungen traten schon dann in Kraft, wenn alle Mitglieder des Völkerbundsrates sowie die Mehrheit der in der Versammlung vertretenen Mit-

692) FLEINER-GIACOMETTI, 824 Anm. 43
GUT, 150

glieder sie ratifizierten. Kam trotz Ablehnung durch die Schweiz eine solche Mehrheit zustande, so konnte sich die Schweiz der Mehrheit beugen.

Andernfalls konnten die initiativberechtigten Organe einen Rücktritt nach Art XXVI Abs. 2 der Völkerbundssatzung anregen, der von der Bundesversammlung zu beschließen und dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen war (obligatorisches Referendum). Wurde in diesem Verfahren der Rücktritt abgelehnt, so blieb die Schweiz trotz der Ablehnung der Änderung der Völkerbundssatzung Mitglied des Völkerbundes.⁶⁹³⁾ Schwierigkeiten aus der zweiten Abstimmung waren nicht zu erwarten, da Art XXVI Abs. 2 der Völkerbundssatzung keine Frist für den Rücktritt setzte.⁶⁹⁴⁾

Zu fragen bleibt noch, ob die Mitwirkung von Bundesversammlung und Volk an Kündigung der und dem Rücktritt von der Völkerbundssatzung wie die sonstige Mitwirkung im auswärtigen Bereich nur als Beschränkung des Bundesrates im Einzelfall aufzufassen war⁶⁹⁵⁾ oder darüber hinausging. Im Unterschied zu den oben⁶⁹⁵⁾ behandelten Mitwirkungsrechten standen hier der Bundesversammlung und dem Volk das Initiativrecht zu; sie hatten also nicht nur einem Kündigungsvorhaben des

693) vgl. Message vom 4. 8. 1919 S. 713
BOREL, 157/8

694) vgl. Message vom 4. 8. 1919 S. 665

695) vgl. oben S. 191 f.
S. 196 f.

Bundesrates zuzustimmen, sondern konnten selbst eine Kündigung vorschlagen und das Vorhaben zur Abstimmung bringen. Darüber hinaus hieß es in Nr. 1 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 16. 5. 1920: "Die Schweiz tritt dem Völkerbundsvertrage ... bei ..." und in Nr. 3: "Der Bundesrat wird mit der Vollziehung des Beschlusses beauftragt". Bei einem gewöhnlichen v. V. hätten Bundesversammlung und Volk dem Abschluß oder Beitritt durch den Bundesrat aber nur "zugestimmt". Diese, wie eine Verfassungsänderung verabschiedeten, Formulierungen sprechen ebenfalls gegen die Annahme, daß es sich hier nur um Zustimmung zu einem vom Bundesrat vorzunehmenden Akt der auswärtigen Gewalt handeln sollte. Vielmehr stand dem Bundesrat nach Verabschiedung des Bundesbeschlusses nicht wie bei anderen v. V. frei,⁶⁹⁶⁾ dem Völkerbund beizutreten oder nicht. Nach dieser mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Willensäußerung war er dazu verpflichtet. Das gleiche mußte dann aber auch für eine im Verfahren für Verfassungsänderungen beschlossene Kündigung oder einen Rücktritt gelten.

Zu einer Anwendung dieser Vorschriften kam es nicht.

696) vgl. oben S. 191 f.

§ 8 DAS SPANISCHE VERFASSUNGSRECHT

A Die spanische Verfassung von 1931

Die Verfassung der spanischen Republik vom 9. 12. 1931⁶⁹⁷⁾ lehnte sich in vielen Teilen an die Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919 an. In ihren Bestimmungen über die auswärtige Gewalt folgte sie hingegen weitgehend den theoretischen Arbeiten Mirkine-Guetzévitchs.⁶⁹⁸⁾ Von den völkerrechtlichen Beziehungen Spaniens handelten die Art 6, 7, 65, 66, 76, 77 und 78. Hier interessieren nur die Vorschriften, die sich auf v. V. beziehen, speziell diejenigen, die sich mit ihrer Beendigung befassen.

Der Präsident der Republik hatte gemäß Art 76 Abs. 1 e) die internationalen Verträge und Abkommen über jede Angelegenheit zu verhandeln, zu unterzeichnen und zu ratifizieren sowie ihre Erfüllung im gesamten nationalen Gebiet zu überwachen. Gemäß Art 76 Abs. 2 bedurften Verträge mit politischem Charakter, Handelsverträge, diejenigen, welche eine Belastung für das öffentliche Finanzwesen oder persönlich für die spanischen Bürger bedeuteten und ganz allgemein diejenigen, die zu ihrer Ausführung Maßnahmen gesetzgeberischer Art verlangten, vor dem verbindlichen Ab-

697) amtlich: Gaceta de Madrid vom 10. 12. 1931, Nr. 344, S. 1578 - 1588
deutsch: ZaöRV Bd. III, Teil 2 (1933), 382 ff.

698) Zur Entstehungsgeschichte vgl.
METALL, 682/3
de ASUA, 251 ff.
POSADA, Chronique, a. a. O.
- , Constitution, a. a. O.
RAUCHHAUPT, a. a. O.

schluß der Zustimmung der Cortes durch Gesetz.⁶⁹⁹⁾
Solche Zustimmungsgesetze konnten gemäß Art 66
Abs. 2 nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein.

Art 76 Abs. 3 enthielt besondere Bestimmungen für
die Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisa-
tion,⁷⁰⁰⁾ die ebenso wie alle übrigen v. V. auch kraft
Verfassungsrecht gemäß Art XVIII der Völkerbunds-
satzung beim Völkerbund zu registrieren waren.

Art 65 Abs. 1 und 3 bestimmte, daß v. V. die "den
Charakter eines internationalen Gesetzes hatten",
bis zu ihrer wirksamen Kündigung den spanischen Ge-
setzen vorgingen. Damit waren v. V. gemeint, die
Rechtsnormen enthielten und sich daher nicht nur an
die vertragsschließenden Parteien richteten.⁷⁰¹⁾
Art 65 Abs. 4 lautete:

"Der Vorschlag der Kündigung muß von den
Cortes sanktioniert werden."

Hierfür war keine besondere Form vorgesehen, son-
dern es genügte ein einfacher Beschluß.⁷⁰²⁾ Damit
schied eine Volksabstimmung über ein Kündigungs-
vorhaben aus, da Art 66 sie nur für Gesetze vorsah.

699) unrichtig METALL, 690, der Art 66 Abs. 2
übersieht und annimmt, es genüge ein Beschluß
der Cortes.

700) In Anlehnung an Art 405 der Völkerbundsakte,
vgl. METALL, 688/9

701) vgl. METALL, 687

702) vgl. METALL, 690

Die Abgabe der Kündigungserklärung lag demnach bei dem mit der völkerrechtlichen Vertretung betrauten Präsidenten, Art 76 Abs. 1 e). Er konnte dazu die Initiative ergreifen und, soweit nicht Art 65 Abs. 4 eingriff, über die Abgabe einer Kündigungserklärung entscheiden.⁷⁰³⁾

Bei der Kündigung v. V. war somit nur für v. V., die Gesetzgebungsmaterien betrafen, eine Mitwirkung der Cortes vorgesehen. Das Mitwirkungsrecht umfaßte also nicht den gleichen Bereich wie das Mitwirkungsrecht beim Abschluß, Art 76 Abs. 2, sondern im wesentlichen nur die v. V., die eine persönliche Belastung für die spanischen Staatsbürger bedeuteten.⁷⁰⁴⁾ Der Grund für diese Regelung mag gewesen sein, daß es sich um Materien handelte, die innerstaatlich nur die Cortes im Wege der Gesetzgebung regeln konnten. Gesetze aber hätten nur von ihnen aufgehoben werden können. Bei einer Normsetzung durch v. V. sollten sie wenigstens das Recht haben, die Aufhebung gegen ihren Willen zu verhindern;⁷⁰⁵⁾ dabei konnte dieses Mitwirkungsrecht allerdings nur soweit Bedeutung haben, als eine Kündigung von seiten Spaniens erfolgte. Die Kündi-

703) vgl. MARLAND, 162

704) Diese engere Bedeutung von Art 65 Abs. 4 übersieht HUDSON, 580
unklar hinsichtlich der Tragweite auch
MARLAND, 162
METALL, 698

705) ähnlich METALL, 688, der weiter als maßgebend ansah, daß dadurch eine Geheimpolitik der Regierung verhindert wurde.

gung durch einen Vertragspartner wie auch die Beendigung aus einem allgemein völkerrechtlichen Grund hoben den betreffenden v. V. ohne Mitwirkung der Cortes, gegebenenfalls auch gegen ihren Willen auf.

Der Präsident blieb auch nach Zustimmung der Cortes zu dem Kündigungsvorhaben entsprechend deren Charakter als Ermächtigung, nicht Verpflichtung, frei in der Entscheidung, ob er kündigen wollte.

B Die Regelung des Rücktritts von der
Völkerbundsakte

Kündigung, Art I Abs. 3, der und Rücktritt, Art XXVI Abs. 2, von der Völkerbundssatzung⁷⁰⁶⁾ hatten in Art 78 der spanischen Verfassung von 1931 eine besondere Regelung erfahren. Das hatte seinen historischen Grund:⁷⁰⁷⁾

Anlässlich der Aufnahme des Deutschen Reiches in den Völkerbund unter Zubilligung eines ständigen Sitzes im Völkerbundsrat kündigte die spanische Regierung gemäß Art I Abs. 3 der Völkerbundssatzung mit der Note vom 8. 9. 1926;⁷⁰⁸⁾ sie beanspruchte nämlich ebenfalls einen ständigen Sitz im Völkerbundsrat. Auf Grund eines Beschlusses des Völkerbundsrates vom 9. 3. 1928 forderte der Präsident des Völkerbundsrates Spanien auf, die Kündigung zurückzuziehen.⁷⁰⁹⁾ Das geschah durch die Note der spanischen Regierung vom 22. 3. 1928.⁷¹⁰⁾ Am 10. 9. 1928 erklärte die Vollversammlung Spanien zum nicht-ständigen Mitglied des Völkerbundsrates.⁷¹¹⁾

706) vgl. oben S. 220

707) vgl. zum folgenden
BURNS, 44 f.
MARLAND, 147 Anm. 1
TRIAS de BES, 335

708) S. d. N. - J. O. 1926, 1528

709) S. d. N. - J. O. 1928, 584/5

710) S. d. N. - J. O. 1928, 603/4
bestätigt durch ein Schreiben des Präsidenten
des Völkerbundsrates vom März 1928, a. a. O.

711) vgl. TRIAS de BES, 335

Die Kündigung war ohne Zustimmung der Cortes erfolgt, da Art 55 der spanischen Verfassung vom 30. 6. 1876⁷¹²⁾ die Zustimmung der Cortes - durch Gesetz - nur zum Abschluß bestimmter v. V. vorsah.

Art 78 der Verfassung von 1931 bestimmte nun, daß eine Kündigung gemäß Art I Abs. 3 und ein Rücktritt bei Änderung der Völkerbundssatzung gemäß Art XXVI Abs. 2 durch den Präsidenten nur auf Grund einer vorherigen Ermächtigung durch die Cortes, die in einem besonderen, mit absoluter Mehrheit zu verabschiedenden Gesetz zu erteilen war, erfolgen durften.⁷¹³⁾

Im Unterschied zur Kündigung normsetzender Verträge⁷¹⁴⁾ genügte nicht ein einfacher Beschluß der Cortes; weiterhin mußte das Ermächtigungsgesetz mit qualifizierter - absoluter - Mehrheit verabschiedet werden. Dieses Gesetz konnte gemäß Art 66 Abs. 1 zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn 15 % der Wähler es verlangten.

Art 66 Abs. 2 schloß das Referendum nur für Zustimmungsgesetze zum Abschluß v. V. der in Art 76 Abs. 2

712) amtlich: Gaceta de Madrid vom 2. 7. 1876
deutsch: POSADA, Staatsrecht, a. a. O.

713) vgl. HUDSON, 590
MARLAND, 147 f.
METALL, 690
MIRKINE-GUETZEVITCH, Chronique, 141
" " , Communication, 99

714) oben S. 227

genannten Vertragsmaterien aus.⁷¹⁵⁾ Schließlich konnte nur ein besonderes Gesetz diese Ermächtigung enthalten; ein allgemeines Ermächtigungsgesetz genügte hierfür nicht.

Die Sonderregelung konnte ihren Grund nur darin haben, daß dem Austritt aus dem Völkerbund ein ganz besonderes politisches Gewicht beigemessen wurde, das eine Abweichung von den allgemeinen Regeln der Verfassung rechtfertigte. Gleichwohl behielt diese gesetzliche Ermächtigung den Charakter einer Beschränkung der Exekutive im oben⁷¹⁶⁾ angegebenen Sinn.

Praktische Bedeutung haben die erörterten Verfassungsvorschriften wegen der kurzen Geltungsdauer der Verfassung von 1931 nicht erlangt.

715) gl. A. MARLAND, 148
METALL, 690

716) S. 227

Dritter Teil

=====

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE:

DIE RECHTS- UND SACHPROBLEMATIK

Im zweiten Teil sind einzelne Verfassungen im Hinblick auf die hier gestellten Fragen untersucht worden. Im dritten Teil soll vergleichend festgestellt werden, welche allgemeinen Folgerungen rechtsdogmatischer und rechtspolitischer Art sich aus den positiven Regelungen der behandelten Verfassungen ergeben. Dabei ist zuerst die Gruppe von Verfassungen zu behandeln, die ausdrücklich eine Mitwirkung des Parlamentes bei der Kündigung v. V. vorsehen, anschließend diejenigen, die keine solche Regelung enthalten.

§ 9 VERFASSUNGEN MIT AUSDRÜCKLICHER REGE- LUNG EINER MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG

Zu dieser Gruppe gehört der Beschluß der französischen Nationalversammlung vom 17. 2. 1871, die französische Verfassung vom 27. 10. 1946, die niederländische Verfassung vom 9. 12. 1922 und vom 6. 6. 1953/23. 8. 1956 sowie die spanische Verfassung vom 9. 1. 1931.

I Gründe für die Einführung des Mitwirkungs- rechtes

Es stellt sich die Frage, welche Gründe die Verfassungsgeber veranlaßten, das Parlament an der Willensbildung bei der Kündigung v. V. zu beteiligen.

Der Beschluß der französischen Nationalversammlung vom 17. 2. 1871 hat dabei keine allgemeine Bedeutung.^{716a)}

Die verfassungsrechtliche Übergangsregelung kann nicht mit den anderen Verfassungen, in denen die Funktions-
teilung zwischen Parlament und Exekutive voll ausgebildet ist, verglichen werden. Weil die Exekutive allgemein keine eigenen, abgegrenzten Zuständigkeiten besaß, sondern nur "sous l'autorité de l'Assemblée Nationale" handelte, war ihr auch hinsichtlich der Kündigung v. V. keine Entscheidungsfreiheit eingeräumt.

Die niederländische Verfassungsänderung von 1922^{716 b)} hatte die allgemeine Tendenz, den Einfluß der Generalstaaten auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten zu vergrößern. Nach "gesunden demokratischen Begriffen" sollte der König einen v. V.⁷¹⁷⁾ ohne Zustimmung der Generalstaaten weder schließen noch kündigen dürfen. Durch die Verfassungsänderung von 1953/56 wurde diese Tendenz verstärkt, nachdem die Verfassungsänderung von 1922 nicht den von ihren Vätern bezweckten Erfolg gehabt hatte.

716a) vgl. oben S. 79 f.

716b) vgl. oben S. 129 f.

717) wegen der Einschränkungen
vgl. S. 237

Aus den Motiven zur französischen Verfassung von 1946^{717a)} ergibt sich nicht, welche Gründe dazu führten, die Nationalversammlung an der Willensbildung bei der Kündigung bestimmter v. V. zu beteiligen. Es dürfte jedoch auch hier der Gedanke mitgespielt haben, den Einfluß der Nationalversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten zu verstärken.

Die spanische Verfassung von 1931^{717b)} beschränkte das Mitwirkungsrecht der Cortes auf die Kündigung normsetzender v. V. Es sollte eine Änderung der in Spanien geltenden Rechtsordnung gegen den Willen der Cortes verhindert werden, gleichgültig welche Rechtsquelle eine Norm hatte.

Die Regelungen waren demnach nicht, wie in der behandelten Literatur vertreten wurde,⁷¹⁸⁾ aus zwingenden systematischen oder dogmatischen Gründen getroffen worden. Dagegen spricht schon, daß die jeweiligen Vorgängerinnen der genannten Verfassungen eine Mitwirkung des Parlamentes an der Willensbildung bei der Kündigung v. V. über die allgemeine parlamentarische Kontrolle hinaus nicht kannten und eine Mitwirkung auch in der Praxis nicht erfolgte. Vielmehr sollte der Tendenz der jeweiligen Verfassungsrevision folgend der Einfluß des Parlamentes auf die Kündigung v. V. allgemein oder bei bestimmten Fallgruppen verstärkt werden. Keiner

717a) vgl. oben S. 102 f.

717b) vgl. oben S. 225 f.

718) vgl. z. B. oben S. 106
S. 134

Regelung lag, soweit der Verfasser feststellen konnte, die Erfahrung zugrunde, daß die Exekutive seither das Recht, nach ihrem Ermessen zu kündigen, mißbraucht hatte.⁷¹⁹⁾

II Vom Mitwirkungsrecht erfaßte Vertragsarten

Durch den Beschluß der französischen Nationalversammlung vom 17. 2. 1871^{719a)} hatte diese alle Funktionen der Legislative und Exekutive an sich gezogen; der Regierung war die Exekutivgewalt nur noch zur Ausübung nach Weisung der Nationalversammlung überwiesen. Die Mitwirkung des Parlamentes erstreckte sich daher auf die Kündigung jeder Art von v. V.

Nach der Verfassung von 1946^{719b)} war das Mitwirkungsrecht der Nationalversammlung auf bestimmte Vertragstypen beschränkt; das waren die Kategorien v. V., deren verbindlicher Abschluß der Zustimmung durch Gesetz⁷²⁰⁾ (Nationalversammlung, Gutachten des Rates der Republik) bedurfte: Verträge über internationale Organisationen, Friedensverträge, Verträge, die die Staatsfinanzen, den Status von Personen oder das Eigentumsrecht von Franzosen im Ausland betrafen,

719) eine Ausnahme bildet die Regelung der spanischen Verfassung von 1931 für den Austritt aus dem Völkerbund; vgl. oben S. 229, unten S. 291

719a) S. 79 f.

719b) S. 102 f.

720) Da der Kündigung nur die Nationalversammlung zuzustimmen hatte, war die parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung kein der Mitwirkung beim Vertragsschluß entsprechender Akt.

Verträge, welche die interne französische Gesetzgebung abänderten und solche, die Gebietsabtretung, -tausch oder -erwerb zum Gegenstand hatten. Ausgenommen von der Mitwirkung waren im Unterschied zum Abschluß die Handelsverträge wegen der dort einzuhaltenden kurzen Kündigungsfristen.

Auf Grund der spanischen Verfassung von 1931^{720 a)} ging die Inkongruenz der Mitwirkung der Cortes beim Vertragsabschluß und der Kündigung weiter. Zum verbindlichen Vertragsabschluß bedurften folgende Vertragstypen der Zustimmung durch Gesetz: Politische Verträge, Handelsverträge, Verträge, die den Staatshaushalt oder den spanischen Bürger persönlich belasteten, sowie Verträge, die zu ihrer Ausführung Maßnahmen gesetzgeberischer Art verlangten. Demgegenüber war nur der Kündigung solcher v. V. durch Beschluß der Cortes zuzustimmen, die den "Charakter internationaler Gesetze hatten". Die Terminologie stimmt zwar nicht mit der Aufzählung der beim Abschluß zustimmungsbedürftigen Verträge überein; gleichwohl dürften mit diesen Verträgen im wesentlichen die gemeint gewesen sein, die beim Vertragsabschluß als Verträge, die den spanischen Staatsbürger persönlich belasteten bzw. Maßnahmen gesetzgeberischer Art verlangten, bezeichnet wurden.

Die französische Regierung von 1946 und die spanische Verfassung von 1931 sahen in der Kündigung keinen Akt, der wie der Vertragsschluß zu behandeln und deshalb

720 a) S. 225 f.

ebenso auszugestalten gewesen wäre. Der Gedanke des *actus contrarius* war ihnen fremd. Bei Vertrags-schluß und Kündigung wurde jeweils auf die Bedeutung für die Kategorie v. V. abgestellt, denen der betreffende Vertrag angehörte. Für jede Vertragskategorie wurde selbständig entschieden, ob auch eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung erfolgen sollte. Dem Umfange nach blieb das Mitwirkungsrecht bei der Kündigung hinter dem Mitwirkungsrecht beim Vertrags-schluß zurück. Es erstreckte sich auch in keinem Fall auf Verträge, die bei ihrem Abschluß zustimmungsfrei waren.

Für die niederländische Verfassung von 1922 und von 1953/56 gelten diese Überlegungen nicht in gleicher Weise. Die Verfassung von 1922^{720 b)} hatte für die Frage der parlamentarischen Mitwirkung die Unterscheidung v. V. nach bestimmten materiellen Kriterien überhaupt aufgegeben und durch die formelle Unterscheidung ratifizierter Vertrag (*verdrag*) und nichtratifizierungsbedürftiger Vertrag (*overeenkomst*) ersetzt. Die Mitwirkung des Parlamentes bei Vertragsabschluß und Kündigung war gleichförmig ausgestaltet. Beim "*verdrag*" war sie in beiden Fällen erforderlich, beim "*overeenkomst*" nicht.

Auch nach der Verfassung von 1953/56^{720 c)} ist für die Frage des parlamentarischen Mitwirkungsrechtes beim Vertragsschluß und der Kündigung die Einordnung v. V. in bestimmte materielle Kategorien ohne Bedeutung.

720 b) S. 129 f.

720 c) S. 147 f.

Grundsätzlich werden alle v. V. in gleicher Weise von diesem Mitwirkungsrecht erfaßt. Nur v. V., die von der Verfassung abweichen, bedürfen zum Abschluß der Zustimmung durch 2/3 Mehrheit in beiden Kammern, zur Kündigung jedoch nur der Zustimmung mit einfacher Mehrheit. Auch hinsichtlich der Ausnahmen vom Zustimmungserfordernis werden beide Fälle gleichbehandelt. Nur bei der Ausnahme vom Zustimmungserfordernis nach Art 64, 62 Abs. 1 d) müssen die Voraussetzungen bei Vertragsschluß und Kündigung unabhängig voneinander geprüft werden.

III Rechtliche Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkung

Die Zahl der von der parlamentarischen Mitwirkung bei der Kündigung erfaßten Vertragsarten ist in der französischen Verfassung von 1946, den niederländischen Verfassungen von 1922 und 1953/56 und der spanischen Verfassung von 1931 unterschiedlich. Das gilt jedoch nicht für die rechtliche Bedeutung der Mitwirkung.^{720 d)}

Die parlamentarische Mitwirkung bezieht sich nicht auf die einem fremden Staat gegenüber abzugebende Kündigungserklärung. Erfaßt wird nur die Willensbildung, die zu dieser Erklärung führt.⁷²¹⁾

Bei der Mitwirkung an der Willensbildung sind verschied-

720d) vgl. zum ff. S. 79 f., 84 f., 132 f., 154 f., 226 f.

721) Das gilt auch für die französische Regelung von 1871.

dene Stufen zu unterscheiden:

Die Frage, ob eine Kündigung vorgenommen werden soll, ob also dem Parlament ein Kündigungsvorhaben zur Zustimmung vorgelegt wird oder nicht, ist allein von der Exekutive zu entscheiden (Initiative). Ihr obliegt damit auch primär die Prüfung, ob die Kündigung eines v. V. für den Staat insgesamt vorteilhaft ist; weiterhin, ob die Voraussetzungen für eine vertragliche oder außerordentliche Kündigung vorliegen. Auf diese Entscheidung kann das Parlament nach keiner der genannten Verfassungen verbindlich einwirken.⁷²²⁾ Es hat nur das Recht, im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle (Anfrage, Entschließung) die Regierung zu ersuchen, eine Kündigung dem Parlament vorzuschlagen oder die Opportunität einer Kündigung zu prüfen. Dieses Recht kann es auch bei Kündigungen ausüben, die nicht seiner Mitwirkung bedürfen.

Bejaht die Regierung die Notwendigkeit der Vornahme einer Kündigung, so muß sie dem Parlament eine entsprechende Vorlage machen. Diese hat etwa zu lauten: Der Kündigung des X-Vertrages wird zugestimmt.⁷²³⁾ Über diese Vorlage hat das Parlament abzustimmen. Es ist an den Text der Vorlage gebunden und kann dazu

722) Eine Ausnahme besteht nach der niederländischen Verfassung 1953/56 (vgl. unten) und für die Regelung, die in der Schweiz für den Austritt aus dem Völkerbund getroffen war; oben S. 223 vgl. auch den Gesetzgebungsvorschlag oben S. 200 Anm. 627)

723) vgl. das Beispiel oben S. 137

nur ja oder nein sagen; es kann nicht unter bestimmten Einschränkungen zustimmen (es solle etwa nur ein Teil des Vertrages gekündigt, die Kündigung solle zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgesprochen oder die Kündigung solle nur beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen vorgenommen werden). Solche Einschränkungen können nur als unverbindliche Empfehlungen gemacht werden.

Bei der Entscheidung über die Vorlage kann das Parlament sowohl die rechtliche Zulässigkeit als auch die Opportunität der Kündigung prüfen.

Hat das Parlament der Kündigung zugestimmt, so bedeutet das für die Regierung eine Ermächtigung, zu kündigen; sie ist dazu jedoch nicht verpflichtet. Vielmehr kann sie die Rechtmäßigkeit und Opportunität der Kündigung erneut prüfen und eventuell auf eine Kündigung verzichten.

Verweigert das Parlament die Zustimmung, so darf die Kündigungserklärung von der Regierung nicht abgegeben werden.

Das Mitwirkungsrecht des Parlamentes auf Grund der genannten Verfassungen gestattet diesem also grundsätzlich, eine Kündigung zu verhindern, nicht jedoch herbeizuführen, wie es auch den Abschluß eines Vertrages verhindern, nicht jedoch erzwingen kann. Es handelt sich demnach um ein inhaltlich beschränktes Mitwirkungsrecht im auswärtigen Bereich.

Auf Grund der genannten Verfassungen kann ein v. V. weiterhin ohne parlamentarische Mitwirkung durch die Kündigung eines Vertragspartners oder aus allgemein völkerrechtlichen Gründen enden, in dem Mitwirkungsrecht ist daher nur beschränkt eine Herrschaft über den Vertragsbestand zu sehen.

Über ein beschränktes Mitwirkungsrecht im genannten Sinn hinaus ist das Mitwirkungsrecht des Parlamentes nur auf Grund des Beschlusses der französischen Nationalversammlung von 1871 und in einem Fall auf Grund der niederländischen Verfassung von 1953/56 entwickelt worden.⁷²⁴⁾

Der Beschluß der französischen Nationalversammlung von 1871 überließ der Exekutive zwar noch die Abgabe der Kündigungserklärung. Initiative und verbindliche Entscheidung über die Kündigung lagen jedoch beim Parlament.

Nach der niederländischen Verfassung von 1953/56 ist ein gemäß Art 62 Abs. 1 d)- ohne vorherige Zustimmung abgeschlossener - Vertrag zu kündigen, wenn die Generalstaaten die nachträgliche Zustimmung versagen. In diesem Sonderfall liegen Initiative und verbindliche Entscheidung über die Kündigung ebenfalls allein beim Parlament.

724) Wegen der Regelung des Austrittes der Schweiz aus dem Völkerbund vgl. oben S. 223 f. vgl. auch den Gesetzgebungsvorschlag oben S. 200 Anm. 627)

Die parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung hat nach keiner der genannten Verfassungen daneben die Bedeutung, bei der Zustimmung zum Vertragsschluß in Landesrecht transformiertes Völkerrecht anläßlich der Kündigung aufzuheben.⁷²⁵⁾

Eine solche Aufhebung käme wesensmäßig nur bei normsetzenden v. V. in Frage, da sonstige v. V. ihrem Inhalt nach innerstaatlich nicht angewandt werden können.⁷²⁶⁾ Diese Kategorie v. V. wird zwar nach den genannten Verfassungen auch bei der Kündigung von der parlamentarischen Mitwirkung erfaßt. Daß diese jedoch nicht die angegebene Bedeutung hat, ergibt sich aus folgendem: Einmal ist das Parlament nur bei einer vom eigenen Staat ausgesprochenen Kündigung mitwirkungsberechtigt. Bei Kündigung durch einen Vertragspartner oder bei Beendigung eines v. V. aus sonstigen, nicht auf Willenserklärungen beruhenden Gründen, bleibt das Parlament ausgeschaltet. Konsequenterweise müßte aber auch in diesen Fällen eine Aufhebung des transformierten Rechts erfolgen, das ist nach keiner Verfassung der Fall. Weiter ergibt sich aus der Form der parlamentarischen Zustimmung, daß ihr nicht die genannte Bedeutung zukommt oder zukam.⁷²⁷⁾ Nach der französischen Verfassung von 1946 erfolgte die Zustimmung zum Vertragsschluß durch Gesetz (Nationalversammlung und Gutachten des Rates

725) vgl. oben S. 5 f.

726) vgl. PARTSCH, Anwendung, 30

727) Dieses Argument gilt nicht für die niederländische Verfassung von 1922

der Republik), die Zustimmung zur Kündigung jedoch nur durch Beschluß der Nationalversammlung. Das gleiche galt für die spanische Verfassung von 1931. Nach der niederländischen Verfassung von 1953/56 kann zwar die Zustimmung zum Vertragsschluß wie auch zur Kündigung durch Gesetz erfolgen, sie kann aber auch stillschweigend erteilt werden. Dann hat aber auch die durch Gesetz erteilte Zustimmung zur Kündigung nicht die Bedeutung einer Aufhebung des in Landesrecht transformierten Vertrages.

IV Praktische Bedeutung und Praktikabilität der parlamentarischen Mitwirkung

Die Bedeutung der verbindlichen parlamentarischen Mitwirkung bei der Kündigung v. V. ist aus zwei Gründen geringer als die der Mitwirkung beim verbindlichen Abschluß.

Soweit v. V. zu ihrem verbindlichen Abschluß der parlamentarischen Zustimmung bedürfen, darf ohne diese Zustimmung der Vertrag nicht wirksam werden. Aus dem Wesen der Kündigung als einseitiger Willenserklärung ergibt sich demgegenüber, daß das jeweilige Parlament nur auf einen Teil der Kündigungen, nämlich auf die vom eigenen Staat ausgesprochenen, Einfluß nehmen kann; nicht jedoch auf Kündigungen durch einen Vertragspartner. Damit ergibt sich gleichzeitig die Möglichkeit, die parlamentarische Mitwirkung zu umgehen; indem nämlich bei der Regierung des Vertragspartners, die vielleicht nicht den gleichen Be-

schränkungen unterliegt, eine Kündigung "bestellt" wird.

Zahlenmäßig läßt sich auf Grund der niederländischen Verfassung von 1953/56 diese eingeschränkte Bedeutung wie folgt belegen: Bei 7 von den Niederlanden ausgesprochenen Kündigungen lag eine spezielle oder generelle parlamentarische Ermächtigung zur Kündigung vor. Bei 14 v. V., die durch Kündigungen von Vertragspartnern ganz oder im Verhältnis zum Kündigenden endeten, hätte eine Kündigung durch die Niederlande der Zustimmung durch die Generalstaaten bedurft.⁷²⁸⁾

Ein weiterer Grund für die eingeschränkte Bedeutung liegt darin, daß ein v. V. ohne Kündigung enden kann. Zumindest soweit solche Endigungsgründe keine Willenserklärungen voraussetzen,⁷²⁹⁾ kommt eine parlamentarische Mitwirkung nicht in Frage. Soweit ein Ersatzabkommen einen v. V. ausdrücklich oder stillschweigend aufhebt, erfolgt eine parlamentarische Mitwirkung primär im Hinblick auf den Neuabschluß.

Unter diesen Vorbehalten kann über die praktische Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkung bei der Kündigung folgendes gesagt werden:

Art 28 der französischen Verfassung von 1946 wurde nur einmal angewandt und auch dort nur in einem relativ unproblematischen Fall, in dem gleichzeitig der Ra-

728) vgl. die weiteren Beispiele oben S. 136 f.

729) wegen der anderen Endigungsgründe
vgl. S. 300 f.

tifikation eines Ersatzabkommens zugestimmt wurde. In den 7 oben behandelten Fällen, in denen die Generalstaaten der Kündigung v. V. auf Grund der niederländischen Verfassung von 1922 zustimmten, wurde ebenfalls jeweils gleichzeitig einem Ersatzabkommen zugestimmt oder stand der Abschluß eines Ersatzabkommens unmittelbar bevor. Wegen des bevorstehenden Abschlusses des Ersatzabkommens kann der Entscheidung über die Kündigung auch in diesen Fällen keine besondere Bedeutung beigemessen werden. Von den 7 nach Erlass der niederländischen Verfassung von 1953/56 ausgesprochenen Kündigungen erfolgten 2 auf Grund einer speziellen, 2 auf Grund einer generellen Ermächtigung. Bei 3 weiteren wurde einem Ersatzabkommen zugestimmt, das zur Kündigung des ersetzten Vertrages verpflichtete. Nur in den zwei ersten Fällen kann von einer echten parlamentarischen Entscheidung über die Kündigung gesprochen werden; hiervon führte wiederum nur einer zur Diskussion im Parlament; diese fand statt, als die bereits abgegebene Kündigungserklärung den Vertrag schon beendet hatte. Demgegenüber wurde dem Abschluß von 523 v. V. zugestimmt, hiervon wurden 126 im Parlament ausdrücklich behandelt.

Wegen der kurzen Geltungsdauer der spanischen Verfassung von 1931 konnten auch die Vorschriften über die Kündigung v. V. keine praktische Bedeutung erlangen.

Insgesamt ergibt sich demnach für die Bedeutung der

parlamentarischen Mitwirkung bei der Kündigung auf Grund der genannten Verfassungen folgendes: Schon aus dem Wesen der Kündigung heraus kann dieser Mitwirkung keine der Mitwirkung am Abschluß v. V. annähernd gleiche Bedeutung zukommen. Auch soweit nach dieser Einschränkung für eine parlamentarische Mitwirkung noch Raum ist, kommt es zu einer echten parlamentarischen Diskussion über die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit der Kündigung nur selten. Bei über 80 % der untersuchten Fälle erfolgte die Zustimmung zur Kündigung deshalb, weil ein Ersatzabkommen abgeschlossen werden sollte oder es war wegen einer generellen Ermächtigung keine Zustimmung erforderlich. Nur bei den restlichen Fällen kann von einer eigenständigen Bedeutung der Parlamentsentscheidung über die Kündigung gesprochen werden; auch in diesen Fällen ist das Gewicht der parlamentarischen Diskussion im Vergleich mit demjenigen beim Abschluß gering.

Hinsichtlich der Praktikabilität ist folgendes festzustellen:

Die französische Praxis auf Grund der Verfassung von 1946 wie die spanische auf Grund der Verfassung von 1931 lassen keine Schlüsse zu; eine Mitwirkung an der Kündigung erfolgte auf Grund der ersten nur einmal, auf Grund der letzten wohl überhaupt nicht. Nur aus der niederländischen Praxis seit 1922 können insoweit Folgerungen gezogen werden. Dabei ist bei der Verfassung von 1922 zu berücksichtigen, daß vom Mitwirkungsrecht

der Generalstaaten an der Kündigung nur ratifizierte Verträge erfaßt wurden, also nur ein kleiner Teil der von den Niederlanden abgeschlossenen v. V. In den 7 oben behandelten Fällen führte die Zustimmung durch Gesetz zu keinen Schwierigkeiten. Es handelte sich dabei aber auch nicht um besonders eilbedürftige oder problematische Fälle, vielmehr waren jeweils multilaterale Verträge betroffen, die durch verbesserte Verträge ersetzt werden sollten.

Das Mitwirkungsrecht auf Grund der niederländischen Verfassung von 1953/56 erfaßt demgegenüber grundsätzlich⁷³⁰⁾ alle v. V. Das Zustimmungsverfahren ist gegenüber der Verfassung von 1922 aber elastischer gestaltet. Die Zustimmung kann ausdrücklich oder stillschweigend erteilt werden. Dieses Verfahren verzögert die Abgabe der Kündigungserklärung um 2 bis 12 Monate. Jedoch kann "in außergewöhnlichen Fällen zwingender Art" auch sofort gekündigt und die Zustimmung nachträglich eingeholt werden. In der praktischen Anwendung hat diese Regelung sich bisher bewährt. Von den 7 Anwendungsfällen führten allerdings nur zwei zu einer echten parlamentarischen Entscheidung über die Kündigung. Dabei ist interessant, daß im einzigen Fall, in dem es auf die rasche Abgabe der Kündigungserklärung ankam, bei der Kündigung des Vertrages zur Regelung des Walfischfanges, die Regierung von der Möglichkeit Gebrauch machte, die Zustimmung nachträglich einzuholen. Das könnte zu der Vermutung Anlaß geben,

730) die ausgenommenen v. V. haben kein besonderes Gewicht, vgl. oben S. 155 f.

daß bei der elastischen niederländischen Regelung in wirklich entscheidenden Fällen im Interesse einer wirksamen Handhabung des Kündigungsrechtes die als Ausnahme gedachte nachträgliche Zustimmung zur Regel wird. Daran ist insbesondere auch im Hinblick auf Kündigungen zu denken, die sich auf allgemein völkerrechtliche Gründe stützen (Vertragsverletzung, *clausula rebus sic stantibus*), die bisher⁷³¹⁾ aber noch nicht vorgekommen sind.

⁷³¹⁾ bis Ende 1964

§ 10 VERFASSUNGEN OHNE AUSDRÜCKLICHE
REGELUNG EINER MITWIRKUNG DES PAR-
LAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG

Von den untersuchten Verfassungen enthalten folgende keine Bestimmungen über eine parlamentarische Mitwirkung an der Kündigung: Die deutschen Verfassungen seit 1871, die französische Verfassung von 1875 und 1958, die niederländische Verfassung von 1887 und die Schweizer Verfassung von 1874.

I Parlamentarische Mitwirkung beim
Vertragsabschluß

Die genannten Verfassungen gleichen sich darin, daß sie die Funktionen im auswärtigen Bereich grundsätzlich der Exekutive zuordnen.⁷³²⁾ Sie sehen eine völkerrechtliche Vertretung des Staates durch Exekutivorgane vor. Soweit den gesetzgebenden Körperschaften im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten Befugnisse verliehen sind, werden diese aufgezählt. Insbesondere folgen alle Verfassungen dem Prinzip, daß v. V. von der Exekutive abzuschließen sind und nur die Willensbildung beim Abschluß bestimmter v. V. der Mitwirkung des Parlamentes bedarf. Dabei wird dieses Mitwirkungsrecht auf nach materiellen Kriterien abgegrenzte Kategorien v. V. beschränkt. Die Kategorien zustimmungsbedürftiger Verträge decken sich zum Teil.

732) es soll hier nur die Rechtslage erörtert werden, die sich aus der oben vertretenen Meinung ergibt und welche der h. M. und der Praxis entspricht.

Genannt werden:

Friedensverträge, ⁷³³⁾ Verträge, die Gesetzgebungsmaterien betreffen, ⁷³⁴⁾ als Unterfälle davon Verträge, die den Status von Personen betreffen, ⁷³⁵⁾ Verträge, die finanzielle Verpflichtungen auferlegen, ⁷³⁶⁾ das Staatsgebiet ändern, ⁷³⁷⁾ politische Verträge ⁷³⁸⁾ und als Unterfälle davon Bündnisverträge ⁷³⁹⁾ und Verträge über internationale Organisationen, ⁷⁴⁰⁾ Handelsverträge, ⁷⁴¹⁾ Verträge über Auslandseigentum, ⁷⁴²⁾ in der Schweiz die umfassendste Kategorie: Verträge, die der Schweiz oder Schweizer Bürgern neue Verpflichtungen auferlegen; ⁷⁴³⁾ diese Kategorie umfaßt im wesentlichen alle die oben genannten und geht noch darüber hinaus.

Es kommt hier nicht darauf an, kleine Nuancen zwi-

733) S. 42

S. 58

S. 83, 115

734) S. 28, 42, 58

S. 83, 115

S. 122

735) S. 83, 115

736) S. 31, 42, 70

S. 83, 115

S. 122

737) S. 83, 115

S. 122

738) S. 58

739) S. 42

740) S. 115

741) S. 83, 115

742) S. 83

743) S. 189 f.

schen den von den Verfassungen gewählten Begriffen, mit denen die zustimmungsbedürftigen Vertragsarten bestimmt werden, herauszustellen. Vielmehr ist nur zu zeigen, bei welchen Kategorien v. V. die Verfassungsgeber grundsätzlich eine parlamentarische Mitwirkung beim Vertragsschluß für notwendig hielten.

Bei Friedensverträgen⁷⁴⁴⁾ dürfte die schwerwiegende politische Bedeutung zu dieser Entscheidung geführt haben. Bei v. V., die Gesetzgebungsmaterien betreffen, greift die völkerrechtliche Norm in Materien ein, die innerstaatlich allein dem Parlament zur Regelung vorbehalten sind. Gegen seinen Willen soll nicht im Wege eines v. V. in diese Gebiete eingedrungen werden.⁷⁴⁵⁾ Daneben kann in der parlamentarischen Zustimmung noch der Vollzugs- oder Transformationsbefehl gesehen werden, der die innerstaatliche Anwendung der Völkerrechtsnorm ermöglicht. Bei Verträgen, die finanzielle Verpflichtungen enthalten, soll durch einen v. V. nicht das Budgetrecht des Parlamentes hinfällig gemacht oder dem Parlament nur unter Verletzung völkerrechtlicher Pflichten eine freie Ausübung des Bud-

744) Wegen der Sonderstellung des Friedensvertrages kann hier offenbleiben, inwieweit das parlamentarische Mitwirkungsrecht hier auf Grund der Art 45 Abs. 2 WV und 59a GG Abs. 4 weiter geht, als bei sonst zustimmungsbedürftigen v. V. vgl. oben S. 42 Anm. 122)

745) Diese Kategorie wird zum Teil nur soweit erfaßt, als v. V. Gesetze abändern, vgl. z. B. franz. Verfassung 1958 Art 53

getrehtes möglich werden. Bei den anderen Kategorien (Änderung des Staatsgebietes, politische Verträge, Bündnisverträge, Verträge über internationale Organisationen, Handelsverträge, Verträge über das Auslandseigentum) wird den v. V. durch die jeweiligen Verfassungsgeber derartiges politisches Gewicht beigemessen, daß sie nur bei Zustimmung des Parlamentes abgeschlossen werden sollen.

Der Inhalt dieses Mitwirkungsrechtes beim Vertragsabschluß ist nach der Verfassungspraxis und der h. M. folgender:

Die Exekutive handelt einen Vertragsentwurf aus. Nach Feststellung des Vertragsinhaltes steht es ihr frei, ob sie den Vertragsentwurf dem Parlament zur Zustimmung vorlegen will oder nicht. Das Parlament kann den Entwurf nur annehmen oder verwerfen, nicht aber abändern oder ergänzen. Nach der parlamentarischen Zustimmung besteht für die Exekutive keine Pflicht, den Vertrag verbindlich abzuschließen.

Das Parlament hat also das Recht, den Abschluß bestimmter Kategorien v. V. zu verhindern, nicht jedoch ihn herbeizuführen. Auf die Gestaltung des Vertragsinhaltes hat es keinen verbindlichen Einfluß. Mithin steht ihm ein die Exekutive beschränkendes Mitwirkungsrecht beim Abschluß v. V. bestimmter Kategorien zu, ohne daß es dadurch zum Mitschöpfer der v. V. würde; Schöpfer ist vielmehr die jeweilige Regierung im Zusammenwirken mit dem jeweiligen Vertragspartner(n).

II Zu den Gründen, die für eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung de lege lata vorgebracht werden

Soweit auf Grund der behandelten Verfassungen die Meinung vertreten wird, das Parlament sei an der Kündigung v. V. zu beteiligen, wird dieses Recht meist auf die oder einen Teil der Kategorien v. V. beschränkt, die bei ihrem Abschluß zustimmungsbedürftig waren. Es werden im wesentlichen vier Argumente dafür vorgebracht:

- 1) Eine Meinung sieht in der Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß bestimmter Kategorien v. V. und der nach der Praxis zustimmungsfreien Kündigung eine Diskrepanz. Sie versucht die Rechtmäßigkeit der Praxis jedoch damit zu rechtfertigen, daß in der Zustimmung zur Kündigungsklausel beim Vertragsabschluß eine vorweggenommene Zustimmung zur Kündigung liege, die die Regierung auf Grund dieser Ermächtigung dann nach ihrem Ermessen aussprechen könne.⁷⁴⁶⁾ Die Begründung ist nicht stichhaltig, weil sie bei einer nicht vertraglich vorgesehenen Kündigung (z. B. wegen Vertragsverletzung, *clausula rebus sic stantibus*) keine Erklärung für die alleinige Kompetenz der Exekutive gibt.
- 2) Nach einer anderen Meinung ist die geschilderte Praxis verfassungswidrig, weil in der Kündigung ein actus

746) S. 31, 61

S. 86

S. 134

S. 195 Anm. 616)

contrarius zum Vertragsschluß liege und deshalb hier wie dort das Parlament mitzuwirken habe.⁷⁴⁷⁾

Die Theorie des actus contrarius besagt, daß nur die Organe einen v. V. aufheben können, die ihn geschaffen haben. Am verbindlichen Vertragsabschluß ist aber nach keiner der genannten Verfassungen das Parlament beteiligt. Es kann nur verhindern, daß ein Vertrag abgeschlossen wird; ob er abgeschlossen wird, entscheidet allein die Exekutive. Weiterhin liegt in der Kündigung im Vergleich zum Vertragsschluß insgesamt kein actus contrarius, weil eine Partei immer die passive Rolle des Empfängers spielt. Soweit man beim Abschluß aber nur die von der eigenen Regierung abzugebende verbindliche Abschlusserklärung ins Auge faßt und hierzu die Kündigung als actus contrarius auffaßt, gilt das oben Gesagte: Am verbindlichen Vertragsabschluß wirkt das Parlament nicht mit.

- 3) Weiterhin wird wegen der schwerwiegenden politischen Bedeutung, die die Kündigung bedeutsamer v. V. habe, oder der schwerwiegenden Bedeutung einer Kündigung im Einzelfall ein Mitwirkungsrecht behauptet.⁷⁴⁸⁾ Den Vertretern dieser Auffassung ist zuzugeben, daß eine unkluge Handhabung des Kündigungsrechts durch die Regierung bei solchen v. V. die Stellung eines Staates innerhalb der Staatengemeinschaft

747) S. 44

S. 88

S. 126

S. 193 Anm. 609, S. 193/4 (Anm. 610), 611)

748) S. 60

schwer erschüttern kann.⁷⁴⁹⁾ Es ist allerdings nicht gesagt, daß das Parlament bei einer solchen Frage immer der weisere Teil ist. Mit dieser Argumentation könnte jedenfalls ein Mitwirkungsrecht an jeder bedeutsamen Entscheidung im auswärtigen Bereich,⁷⁵⁰⁾ etwa bei der politisch umstrittenen Anerkennung eines Staates, der Aufnahme diplomatischer Beziehungen (oder deren Abbruch), einer Botschafterernennung oder -abberufung oder einer Änderung der Währungsparität⁷⁵¹⁾ beansprucht werden. Die Bedeutung, die eine Entscheidung hat, kann nicht Anlaß sein, von der verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzverteilung abzuweichen, wenn die Verfassung nicht selbst eine Ausnahme vorsieht.⁷⁵²⁾ Diese Argumentation ist daher rechtspolitischer Natur und zur Begründung eines Mitwirkungsrechtes de lege lata nicht geeignet.

- 4) Schließlich wird, weil mit einer Kündigung nichts anderes erreicht werde, als mit einem Aufhebungsvertrag, ein Mitwirkungsrecht bei der Kündigung ange-

749) vgl. oben S. 46, 47

750) oder auch bei Entscheidungen der Exekutive im innerstaatlichen Bereich

751) auf Grund Art IV Abschnitt 5 des Abkommens über den internationalen Währungsfond und die internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Bretton Woods, 1./22. 7. 1944, Zustimmungsgesetz vom 28. 7. 1952, BGBl. II, 637, 728

752) wegen der Bedeutung eines v. V. als Merkmal für die Kompetenzverteilung
vgl. oben S. 187 Anm. 600)

nommen.⁷⁵³⁾ Diese Begründung unterscheidet nicht zwischen einem reinen Aufhebungsvertrag (mutuus consensus) und einer Neuregelung, welche die alte ersetzt. Nur mit dem mutuus consensus kann die Kündigung verglichen werden.⁷⁵⁴⁾ Dieser bedarf jedoch, da er nach keiner der Verfassungen zu den beim Abschluß zustimmungsbedürftigen Verträgen zählt, keiner Zustimmung.

III Gründe, die de lege lata gegen eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung sprechen

Die Argumente, die für eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung de lege lata vorgebracht werden, reichen m. E. für die Begründung eines solchen Mitwirkungsrechtes nicht aus. Nach den in diesem Paragraphen behandelten Verfassungen sprechen dagegen eine Reihe dogmatischer Erwägungen gegen eine parlamentarische Mitwirkung.

Der Wortlaut der Verfassungen ergibt für eine Mitwirkung bei der Kündigung nichts. Vielmehr wird nur die Mitwirkung beim Abschluß v. V. behandelt. Eine Ausdehnung dieser Regelungen auf die Kündigung wäre nur im Wege der Analogie möglich. Ein solcher Schluß verbietet sich jedoch aus folgenden Erwägungen:

Die Verfassungen legen nach ihrem Aufbau das Gewal-

753) S. 122

754) S. 9 , unten S. 300 f.

tenteilungsprinzip zugrunde, das im einzelnen eine verschiedene Ausgestaltung erfährt. Gemeinsam ist ihnen jedoch, daß sie Funktionen im auswärtigen Bereich grundsätzlich der Exekutive zuordnen. Hiervon sehen die Verfassungen Ausnahmen vor. Das Parlament wirkt an der Willensbildung zu bestimmten Akten der völkerrechtlichen Vertretung kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift mit; dabei regeln die Verfassungen alle die Mitwirkung des Parlamentes an der Willensbildung zum Abschluß bestimmter Kategorien v. V.; hinsichtlich der von diesem Mitwirkungsrecht erfaßten Vertragsmaterien bestehen Unterschiede. Die Tendenz der Verfassungsgesetzgebung geht dahin, die Mitwirkungsrechte des Parlamentes entsprechend der zunehmenden Bedeutung der zwischenstaatlichen Beziehungen zu erweitern; sie hält jedoch bisher noch an dem Grundsatz fest, daß die Zuständigkeit der Regierung im auswärtigen Bereich die Regel ist, die Mitwirkung des Parlamentes hingegen die Ausnahme, es wird allerdings der Bedeutung nach entgegen der systematischen Ausgestaltung das Gewicht auf die von der parlamentarischen Mitwirkung erfaßten Entscheidungen verlagert.^{754 a)} Gleichwohl können m. E. nach dem bisherigen systematischen Aufbau die Vorschriften über eine parlamentarische Mitwirkung beim Vertragsabschluß nicht auf die Kündigung angewandt werden. Insoweit gilt noch die Regel von der Zuständigkeit der Regierung.

Die gleiche Folgerung ergibt sich aus der rechtlichen

754a) vgl. MOSLER, Gewalt, 293 zum GG

Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkung beim Abschluß v. V. Dem Parlament ist ein die Regierung beschränkendes Mitwirkungsrecht verliehen; dieses Recht ermöglicht ihm, den Abschluß eines v. V. zu verhindern, nicht jedoch ihn herbeizuführen. Das Parlament hat auf die Vertragsgeltung nur dann unmittelbaren Einfluß, wenn es die Zustimmung versagt; stimmt es dem Vertragsentwurf dagegen zu, so hat es nicht über das Zustandekommen des v. V. entschieden; es hat die Regierung zwar ermächtigt, aber nicht verpflichtet, abzuschließen. In der Mitwirkung beim Vertragsabschluß liegt demnach nicht eine Herrschaft über den Vertragsbestand. Diese hat allein die Regierung zusammen mit dem ausländischen Vertragspartner.

Damit verbietet es sich, ohne ausdrückliche Verfassungsvorschrift eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung anzunehmen. Das Parlament könnte die Aufhebung eines v. V. verhindern, dessen Abschluß es zwar zulassen, aber nicht herbeiführen konnte; Damit wäre ihm eine Herrschaft über den Vertragsbestand verliehen, die ihm nach der Bedeutung seiner Mitwirkung beim Vertragsabschluß nicht zukommt. Nur eine solche Bedeutung der Mitwirkung beim Vertragsabschluß ließe aber eine analoge Anwendung der entsprechenden Verfassungsvorschriften auf die Kündigung zu.

Schließlich sprechen auch die Gründe, die bei den einzelnen Vertragskategorien zur Mitwirkung beim Ver-

tragsabschluß führten, de lege lata gegen eine solche Mitwirkung bei der Kündigung. Soweit v. V., die Gesetzgebungsmaterien regeln, gekündigt werden, dauert der Eingriff in die innerstaatliche Kompetenz des Parlamentes nicht fort; das war aber der Grund für die parlamentarische Mitwirkung am Vertragsabschluß.⁷⁵⁵⁾ Das gleiche gilt, soweit ein v. V., der finanzielle Verpflichtungen auferlegte, gekündigt wird. Die Haushaltsmittel, die zu seiner Erfüllung bewilligt werden mußten, stehen jetzt wieder zur freien Verfügung. Bei den politischen Verträgen⁷⁵⁶⁾ wird durch die Kündigung die außenpolitische Handlungsfreiheit für das bisher vertraglich geregelte Gebiet wieder hergestellt. Die Einschränkung dieser Freiheit war aber der Grund für die Mitwirkung am Vertragsabschluß.

Wenn das Parlament mit der Zustimmung zum Vertragsentwurf auch seinem politischen Willen Ausdruck gibt, den Abschluß eines v. V. des betreffenden Inhalts herbeizuführen, so hat seine Zustimmung doch nur die oben aufgezeigte, eingeschränkte rechtliche Bedeutung. Daß es also die Kündigung eines v. V. der genannten Kategorien nicht wünscht und auf Wiederherstellung der Handlungsfreiheit in den genannten Gebieten keinen Wert legt, ist angesichts des Umfanges seines Mitwirkungsrechtes am Vertragsschluß ohne rechtliche Bedeutung.

755) eine eventuelle Rücknahme des Transformationsbefehls berührt nicht die hier aufgeworfene Frage, vgl. oben S. 7, unten S. 264

756) im oben S. 252 gebrauchten Sinn

IV Allgemeine parlamentarische Kontrolle der Ausübung des Kündigungsrechtes

Praxis und h. M. stimmen auf Grund der in diesem Paragraphen behandelten Verfassungen insoweit überein, als sie dem Parlament eine spezielle Mitwirkung bei der Kündigung zwar versagen, eine allgemeine parlamentarische Kontrolle auch in diesem Falle aber bejahen.

So kann das Parlament die Regierung ersuchen, die Kündigung eines bestimmten v. V. vorzunehmen. Es kann auch anregen, die Kündigung eines v. V. zu unterlassen oder darum nachsuchen, ihm die für die Vornahme oder Nichtvornahme einer Kündigung maßgebenden Gesichtspunkte bekanntzugeben. Schließlich kann das Parlament die Regierung, wenn sie seinem Willen nicht entspricht oder es über ein Kündigungsvorhaben nicht ausreichend unterrichtet, parlamentarisch zur Verantwortung ziehen (Tadelsantrag) und sie im äußersten Fall stürzen.⁷⁵⁷⁾

Das gilt auch für die unten⁷⁵⁸⁾ behandelten Fälle, die mit der Kündigung verwandt sind.

Eine wirksame Ausübung des allgemeinen Kontrollrechtes im Hinblick auf die Kündigung wird immer vom allgemeinen Verhältnis zwischen Regierung und Parla-

757) S. 31, 39

S. 46

S. 71

S. 87, 91, 95

S. 199, 204, 208

vgl. auch oben S. 239

758) S. 300

ment abhängen. Insbesondere wird das Parlament eine Kündigung im Wege der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle nur verhindern können, wenn die Regierung es über Kündigungsvorhaben ausreichend unterrichtet und es nicht etwa in entscheidenden Fällen vor vollendete Tatsachen stellt.

V Anweisung der Regierung zur Kündigung?

Soweit ein Mitwirkungsrecht des Parlamentes bei der Kündigung v. V. angenommen wurde, stellte es sich meist als ein der parlamentarischen Mitwirkung beim Vertragsschluß entsprechendes spezielles Mitwirkungsrecht dar. Nur von wenigen wurde ein darüber hinausgehendes Entscheidungsrecht des Parlamentes behauptet:

- 1) Nach einer inzwischen wohl überholten Meinung⁷⁵⁹⁾ wurde auf Grund der Schweizer Bundesverfassung von 1874 die Bundesversammlung als vertragsschließendes Organ angesehen. Dem Bundesrat sollte danach beim Vertragsschluß nur die Rolle eines Übermittlers des vom Parlament geäußerten Willens zukommen. Entsprechend sollte bei der Kündigung die Entscheidung allein bei der Bundesversammlung liegen und der Bundesrat nur mit der Übermittlung der Kündigungserklärung beauftragt sein. Daß hier die rechtliche Stellung der Bundesversammlung beim Vertragsschluß nicht richtig gesehen und daher für die Kündigung ebenfalls

759) S. 192 f.

falsche Folgerungen gezogen wurden, ist oben schon nachgewiesen.

- 2) Von einer parlamentarischen Minderheit des Deutschen Reichstages wurde in zwei Fällen⁷⁶⁰⁾ versucht, auf die Entscheidung über die Kündigung eines v. V. verbindlichen Einfluß zu gewinnen. In beiden Fällen war ausschlaggebend, daß ein v. V. politisch nicht als auf die Dauer vorteilhaft angesehen werden konnte. Die Minderheit wollte, sobald sie die völkerrechtliche Bindung als nicht mehr tragbar ansah, ihren politischen Willen der Regierung aufzwingen. Dogmatische Gründe für das beanspruchte Recht wurden nicht vorgebracht.
- 3) Schließlich erwog man, ob die Regierung zur Kündigung verpflichtet sein könnte, wenn das Parlament ein vertragswidriges Gesetz erließe, weil dadurch die Gefahr einer völkerrechtlichen Haftung des Staates heraufbeschworen würde.⁷⁶¹⁾ Hier können drei Fälle unterschieden werden:

Einmal könnte das Parlament ein Gesetz erlassen, durch das die Regierung zur Kündigung eines bestimmten v. V. angewiesen würde.⁷⁶²⁾

760) S. 34 f.

761) HEILBORN , vgl. oben S. 30 Anm. 80

762) so, zum Teil mit Erfolg, in der Praxis der USA, vgl. :
Section 16 des Seaman's Act vom 4. 3. 1915,
zit. bei
(Fortsetzung siehe umseitig)

Ich gehe davon aus, daß es dem Parlament nicht freisteht, Regelungen beliebigen Inhalts durch Gesetz zu treffen. Aus dem Prinzip der Gewaltenteilung, das den behandelten Verfassungen zugrunde liegt, folgt grundsätzlich ein Verbot der Vornahme von Akten der Exekutive durch die Legislative.⁷⁶³⁾ Das Parlament kann durch einfaches Gesetz nur generelle und abstrakte Regelungen treffen (Gesetze im materiellen Sinn); Auch solche Regelungen dürfen aber nicht die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung ändern wollen (keine Kompetenz-Kompetenz). In der Form eines Gesetzes (Gesetze im formellen Sinn) kann das Parlament andere Anordnungen nur erlassen, wenn die Verfassung das ausnahmsweise zuläßt (z. B. Budgetrecht, Zustimmung zu v. V.).⁷⁶⁴⁾ Das Parlament ist daher nicht be-

762) Fortsetzung

CRANDALL, 460

CORWIN, Presidents Control, 113

WILLOUGHBY, 583

WRIGHT, Control, 258

Chinese Immigration Bill von 1879, zit. bei

CORWIN, President, 435

- , Presidents Control, 114/5

CRANDALL, 460/1

WILLOUGHBY, 584

WRIGHT, Control, 257

Section 34 des Merchant Marine Act von 1920,
zit. bei

HACKWORTH, V, 322/3

REEVES, 33

WRIGHT, Control, 258

763) vgl. Carl SCHMITT, 191

764) vgl. Carl SCHMITT, 145 ff., 140, 191, auch 98
FORSTHOFF, 114; auch BÖCKENFÖRDE, 56, 106;
KAUFMANN, Untersuchungsausschuß, 10
abweichend KRÜGER, 296 ff. mit weiteren
Nachweisen

fugt, in die Kündigungskompetenz der Regierung durch einfaches Gesetz einzugreifen.⁷⁶⁵⁾

Ein Gesetz des angegebenen Inhalts wäre daher verfassungswidrig.

Zum zweiten könnte ein Gesetz das Zustimmungsgesetz⁷⁶⁶⁾ zu einem Vertrag aufheben. Auch insoweit gilt jedoch der Grundsatz, daß vom Parlament nicht jede beliebige Regelung in Form eines Gesetzes getroffen werden kann. Die Zustimmung zum Vertrags-schluß wird zwar nach einem Teil der behandelten Verfassungen in Form eines Gesetzes erteilt. Materiell handelt es sich jedoch nicht um ein Gesetz, sondern um eine Ermächtigung der Regierung, einen v. V. abzuschließen.⁷⁶⁷⁾ Eine Aufhebung der Ermächtigung wäre wirkungslos, nachdem die Regierung von der Ermächtigung Gebrauch gemacht hat. Ein solches Gesetz wäre verfassungswidrig.

Soweit ein v. V. Gesetzgebungsmaterien betrifft, könnte daran gedacht werden, daß ein Gesetz den Vollzugs- oder Transformationsbefehl⁷⁶⁸⁾ aufhobe.

765) Eine Ausnahme gilt für Österreich wegen des anderen Verfassungssystems, vgl. oben S. 56

766) Soweit die genannten Verfassungen Zustimmung durch Beschluß vorsehen, ein solcher.

767) Unberührt hiervon bleibt die Frage, ob die parlamentarische Zustimmung daneben als Vollzugs- oder Transformationsbefehl anzusehen ist.

768) vgl. oben S. 5 f.

Ein Gesetz dieses Inhaltes könnte vom Parlament wirksam verabschiedet werden, da auch die Anordnung der Vollziehung bzw. die Transformation grundsätzlich allein zur Kompetenz des Parlamentes gehört. Dadurch entstünde die aufgezeigte Konfliktsituation, in der ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag innerstaatlich nicht mehr anwendbar wäre.

Ähnlich ist es auch im dritten Fall. Wenn das Parlament ein Gesetz im formellen wie im materiellen Sinn verabschiedet, das einem v. V. inhaltlich ganz oder teilweise widerspricht, so kann, sofern im Verhältnis v. V. / Gesetz die Regel *lex posterior derogat priori* gilt,⁷⁶⁹⁾ die völkerrechtliche und die innerstaatliche Verbindlichkeit auseinanderfallen.⁷⁷⁰⁾

In den beiden zuletzt genannten Fällen entsteht, wenn nicht die völkerrechtliche oder die landesrechtliche Norm beseitigt wird, die Gefahr einer völkerrechtlichen Haftung des Staates wegen Vertragsverletzung. Die Lösung kann m. E. aber nicht darin liegen, daß man der Exekutive ein Veto gegen das vertragswidrige Gesetz gibt;⁷⁷¹⁾ das Gesetz verstößt nicht gegen die Verfassung.⁷⁷²⁾ Auch nicht darin, daß die Exekuti-

769) Anders z. B. Art 55 franz. Verfassung 1958, vgl. auch oben S. 9

770) vgl. das Beispiel oben S. 92 Abs. 3

771) so HEILBORN, vgl. oben S. 30 Anm. 80

772) Es sei denn, man sähe darin einen Verstoß gegen den in einzelne Verfassungen aufgenommenen Grundsatz "*pacta sunt servanda*" (z. B. Art 4 WV, Art 25 GG). Dann wäre ein solches Gesetz verfassungswidrig und der Konflikt könnte nicht auftreten. Damit würde im zweiten Fall aber auch die Prämisse - *lex posterior derogat priori* - entfallen.

ve zu einer Kündigung des betreffenden Vertrages verpflichtet wird. Oben ist aufgezeigt, daß die in diesem Paragraphen behandelten Verfassungen dem Parlament keinen verbindlichen Einfluß auf die Entscheidung der Exekutive über die Kündigung geben. Diese verfassungsrechtlichen Regelungen können nicht umgangen werden.

Die Lösung des Konfliktes bleibt vielmehr dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen. Erweist sich dabei die Exekutive als stärker, so wird sie es auf eine völkerrechtliche Haftung ankommen lassen, und das Parlament wird das betreffende Gesetz u. U. aufheben. Im umgekehrten Fall wird die Regierung nachgeben und zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigen.

Vierter Teil

DIE MITWIRKUNG DES PARLAMENTES BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE: STAATSRECHTLICHE UND VÖLKERRECHTLICHE BEDEUTUNG

§ 11 DAS DEMOKRATISCHE PRINZIP UND DIE FORDERUNG NACH BEWEGLICHKEIT DER EXEKUTIVE BEI DER KÜNDIGUNG VÖLKER - RECHTLICHER VERTRÄGE

I Der Interessengegensatz

In der Einleitung wurde darauf hingewiesen, daß ein Staat bei seiner Betätigung nach außen eine starke, bewegliche und entschlossen handelnde Exekutive braucht, um seine Interessen zu wahren.⁷⁷³⁾ Diese Überlegung führte bei Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778) noch zu der Forderung, das Volk im Bereich der auswärtigen Politik ganz auszuschalten:

"L'exercice extérieure de la puissance
ne convient point au peuple." 774)

Auch Alexis de Tocqueville (1805 - 1859) sah hier eine Schwäche der Demokratie:

"La politique extérieure n'exige l'usage de
presque aucune des qualités qui sont propres
à la démocratie et commande au contraire le
développement de presque toutes celles qui
lui manquent." 774)

Diese Äußerungen wurden noch von der Bündnispolitik

773) vgl. oben S. 4

774) zit. nach REICHLIN, 21

des 18. und 19. Jahrhunderts bestimmt.^{775) 776)}
Sie gelten nicht mehr im gleichen Maße für die heutige Zeit der zunehmenden Integration, in der sich das Netz v. V. aus den Gebieten des Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Kulturrechtes ständig verdichtet.⁷⁷⁷⁾ Jede parlamentarische Mitwirkung beeinträchtigt zwar auch heute die außenpolitische Handlungsfähigkeit eines Staates. Die Durchsetzung des Prinzips der Demokratie erfordert jedoch, die Inkongruenz zwischen der innerstaatlichen Zuständigkeit des Parlamentes einerseits und seinem Einfluß auf die auswärtigen Angelegenheiten andererseits auf

775) vgl. REICHLIN, 21

776) Im Frühjahr 1790 - im Zusammenhang mit den zunehmenden Spannungen mit England - wurde von dem Abgeordneten Alexander LAMETH in der französischen Nationalversammlung ein Antrag eingebracht, wonach nur die Nationalversammlung noch über Krieg und Frieden entscheiden sollte. Graf MIRABEAU trat dem Antrag in einer Rede vom 20. Mai 1790 entgegen: "Gibt eine unverantwortliche Versammlung von 700 Mitgliedern eine bessere Gewähr für einen gewissenhaften Beschluß, als ein Monarch mit seinen verantwortlichen Ministern? Sind nur Könige kriegslüsternd? Kann nicht auch eine parlamentarische Versammlung von der plötzlichen Wirkung ansteckender Leidenschaft hingerissen werden zu einem ungerechten Krieg?"¹¹ Graf MIRABEAU erreichte am 22. Mai 1790 einen Beschluß, wonach zwar die Nationalversammlung den Krieg beschließen durfte, dies aber nur auf Antrag des Königs zulässig war und der Beschluß seiner Bestätigung bedurfte.
zit. nach SETHE, 126 f.

MICHELET, 303 f.

777) vgl. PARTSCH, Anwendung, 137
REICHLIN, 5

ein vertretbares Maß zurückzuführen, ohne die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Staates in unangemessener Weise zu beschränken.⁷⁷⁸⁾

Die Intensivierung der zwischenstaatlichen Beziehungen macht es notwendig, Beschränkungen der Exekutive dort, wo sie vom innerstaatlichen Standpunkt aus nicht geboten sind, zu vermeiden; sie wären bei der Verflechtung der internationalen Beziehungen nachteiliger als in früheren Zeiten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß demokratische Staaten auch mit nicht-demokratischen Beziehungen unterhalten. Dem parlamentarischen Einfluß kann dabei je nach der Bedeutung einer Angelegenheit und den Forderungen des Staatsinteresses auch eine verschiedene Abstufung gegeben werden.

Die beiden widerstreitenden Interessen gilt es auch bei der Kündigung v. V. abzuwägen. Sie finden ihren Niederschlag in den Meinungen, die für und gegen eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung v. V. geäußert werden.

In Praxis und Lehre wird eine Reihe rechtspolitischer Argumente vorgebracht, die eine der Mitwirkung beim Vertragsabschluß entsprechende Mitwirkung des Parlamentes bei der Kündigung verböten.

- 1) Die Kündigung eines v. V. erfordere eine schnelle

⁷⁷⁸⁾ vgl. REICHLIN, 34

Entscheidung der Regierung. Durch eine parlamentarische Mitwirkung werde dagegen diese Entscheidung verzögert und damit die außenpolitische Handlungsfreiheit der Regierung in nicht vertretbarem Maße beschränkt. Kündigungsfristen könnten versäumt werden und dadurch außenpolitische Nachteile eintreten.⁷⁷⁹⁾

Die Kündigung werde durch die notwendigerweise eintretende Verzögerung als Maßnahme der Retorsion praktisch unbrauchbar; das gelte insbesondere für Kündigungen aus allgemein völkerrechtlichen Gründen.⁷⁸⁰⁾

- 2) Eine öffentliche parlamentarische Diskussion der Opportunität einer Kündigung sei nachteilig. Dem Vertragspartner würden die für die Kündigung maßgeblichen Erwägungen bekannt. Dadurch könnte er brüskiert und der Verhandlungsspielraum für den Abschluß eines neuen Vertrages beschränkt werden. Die zu einer Kündigung führenden, schwierigen Erwägungen eigneten sich nur für eine nichtöffentliche Diskussion innerhalb der Regierung.^{781) 782)}

779) S. 31, 62
S. 104, 108
S. 196, 202

780) S. 108, 113
S. 145, 178
S. 194, 195

781) S. 31, 36
S. 86, 95
S. 196, 202

782) vgl. auch Präsident TAFT zur Kündigung des amerikanisch-russischen Handelsabkommens von 1832,
bei CORWIN, Presidents Control, 113

- 3) Eine notwendige Kündigung könnte aus parteipolitischen Gründen verhindert werden.⁷⁸³⁾

Demgegenüber werden unter rechtspolitischen Gesichtspunkten folgende Argumente für eine der Mitwirkung am Vertragsschluß entsprechende Mitwirkung des Parlamentes bei der Kündigung vorgebracht:

- 1) Es sei erwünscht, die Rechte der Regierung im auswärtigen Bereich zu beschränken und die des Parlamentes entsprechend zu erweitern. Eine Mitwirkung des Parlamentes an der Kündigung stelle eine folgerichtige Fortentwicklung der Mitwirkung am Vertragsschluß dar.⁷⁸⁴⁾
- 2) Die Kündigung eines v. V. könne ebenso nachteilige Folgen haben wie ein Vertragsschluß; deshalb sei eine parlamentarische Mitwirkung erforderlich.⁷⁸⁵⁾
- 3) Normensetzende v. V. hätten auf die staatliche Rechtsordnung ebensolche Wirkungen wie Gesetze im materiellen Sinn. Die gleichartige gestaltende Wirkung auf die staatliche Rechtsordnung, mit der sich das Parlament beim Abschluß des v. V. einverstanden erklärt habe, fordere folgerichtig, daß der betreffende v. V. nicht ohne seine Mitwirkung gekündigt werde. Die Rechtslage vor Abschluß eines normsetzenden v. V. könne mit

783) S. 62

784) S. 36, 61
S. 87

785) S. 33, 47, 71
S. 125, 164
S. 195 Anm. 615)

der nach seiner Kündigung nicht verglichen werden.
Durch die Kündigung könne eine regelungsbedürftige
Lücke entstehen.⁷⁸⁶⁾

Welche Lösung bietet sich nunmehr für den Interessengegensatz zwischen demokratischem Prinzip einerseits und der Forderung nach außenpolitischer Beweglichkeit bei der Kündigung andererseits im parlamentarisch-demokratischen Verfassungsstaat an?

II Folgerungen aus der Untersuchung

Mitentscheidend für die Frage, welcher Einfluß dem Parlament im parlamentarisch-demokratischen Verfassungsstaat auf die Kündigung v. V. gegeben werden sollte, ist die Bedeutung, die ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht bei der Kündigung v. V. haben kann; das gilt insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob dem Parlament ein verbindliches Mitwirkungsrecht bei der Kündigung v. V. entsprechend dem Vorbild einzelner neuerer Verfassungen eingeräumt werden sollte.⁷⁸⁷⁾

Aus dem Wesen der Kündigung als einseitigem völkerrechtlichem Rechtsgeschäft ergibt sich, daß dem Parlament nur auf die von der eigenen Regierung ausgesprochenen Kündigungen Einfluß gegeben werden kann, nicht jedoch auf die von ausländischen Vertragspartnern

786) S. 125
auch S. 71

787) vgl. auch oben S. 243

abgegebenen Kündigungserklärungen.

Von den 52⁷⁸⁸⁾ im deutschen Reichs- und Bundesgesetzblatt seit 1871 bekanntgemachten Kündigungen wurden 35 durch fremde Staaten, 17 durch die deutsche Regierung ausgesprochen.

Weiterhin können v. V. aus allgemein völkerrechtlichen Gründen enden. Dem Parlament kann hierauf kein Einfluß eingeräumt werden.

Schließlich endet eine Vielzahl v. V. dadurch, daß sie von Ersatzabkommen ausdrücklich oder stillschweigend aufgehoben werden.

Dem Umfange nach könnte also eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung v. V. nicht die Bedeutung wie die bestehende Mitwirkung am Vertragsabschluß erlangen. Nur in den nach dieser Abgrenzung noch verbleibenden Fällen könnte an eine solche Mitwirkung gedacht werden. Wie die Erfahrung mit Verfassungen zeigt, die diese Mitwirkung schon kennen,⁷⁸⁹⁾ bleibt die Bedeutung der Parlamentsentscheidung über eine Kündigung auch dann weit hinter der über den Abschluß zurück.

Es ist weiter davon auszugehen, daß schon de lege lata den Parlamenten nach den oben⁷⁹⁰⁾ behandelten

788) unberücksichtigt ist hierbei die Zeit von 1933 bis 1945

789) S. 243 f.

790) vgl. S. 249

Verfassungen die allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel auch hinsichtlich der von der Exekutive allein vorzunehmenden Kündigung v. V. zustehen. Diese Kontrollmöglichkeit kann in der Verfassungspraxis noch weiter ausgebaut werden.⁷⁹¹⁾ Sie hat den Vorteil, daß sie in den Formen der Einwirkung auf die Regierungsentscheidung anpassungsfähig ist. So kann es genügen, wenn sich mit einem Kündigungsvorhaben nicht das Plenum, sondern der auswärtige Ausschuß oder führende Parlamentarier aller Fraktionen befassen. Dadurch kann verhindert werden, daß es zu langwierigen parlamentarischen Erörterungen über das Kündigungsvorhaben kommt;⁷⁹²⁾ wenn ein Kündigungsvorhaben nur von einem kleinen parlamentarischen Gremium erörtert wird, ist auch eine vertrauliche Behandlung besser gewährleistet, falls eine öffentliche Diskussion Nachteile für den kündigenden Staat mit sich bringen könnte.⁷⁹³⁾

Eine solche Fortentwicklung der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle setzt ein fruchtbares Verhältnis des Zusammenwirkens zwischen Regierung und Parlament voraus. Von der Regierung wird gefordert, daß sie keine Geheimdiplomatie betreibt, sondern bei Kündigungsvorhaben, die für das staatliche Wohl bedeutsam sind, das Parlament, den auswärtigen Ausschuß oder führende Parlamentarier informiert und deren

791) vgl. S. 17

792) vgl. den Einwand oben S. 269 Nr. 1

793) vgl. den Einwand oben S. 270 Nr. 2

Willensäußerungen bei ihrer Entscheidung berücksichtigt. Vom Parlament oder den parlamentarischen Gremien ist zu fordern, daß sie gegebenenfalls vertraulich mit der Regierung zusammenarbeiten und nicht im falsch verstandenen Interesse des gemeinen Wohls die Flucht in die Öffentlichkeit antreten.

Bei dem bisher beobachteten Zusammenwirken von Regierung und Parlament⁷⁹⁴⁾ sollte eine solche Entwicklung auch hinsichtlich der Kündigung v. V. möglich sein.

Diese Überlegungen zeigen auch, daß die gegen eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung vorgebrachten Bedenken allgemein nicht zwingend sind, sondern sich nur gegen bestimmte Formen der Mitwirkung richten.

Soweit allerdings behauptet wird, eine Kündigung könne dann aus parteipolitischen Gründen verhindert werden,⁷⁹⁵⁾ würden diese Bedenken auch schon für eine wirksame allgemeine parlamentarische Kontrolle des Kündigungsrechtes gelten.

Parteipolitisch im abwertenden Sinn meint eine Stellungnahme, die nicht durch die Interessen des gemeinen Wohls, sondern durch Gruppeninteressen einer Partei bestimmt wird.⁷⁹⁶⁾ Die Parteien sind dem

794) oben S. 17

795) vgl. S. 271 Nr. 3

796) vgl. die Beispiele oben S. 35 f.

Druck straff organisierter Interessengruppen von außen ausgesetzt.⁷⁹⁷⁾ Große politische Parteien müssen sich auch des Drucks kleinerer Flügelgruppen erwehren. Je größer eine Partei ist, desto mehr wird sie aber durch ihr Gewicht in der Lage sein, diesen Druck abzufangen; sie wird dazu geradezu gezwungen, wenn sie sich eine breite Wählerschicht erhalten will.⁷⁹⁸⁾ Parteipolitische Standpunkte im abwertenden Sinn werden von modernen Massenparteien daher nicht häufig vertreten.⁷⁹⁹⁾ Das gilt im besonderen Maß für das Gebiet der auswärtigen Beziehungen, wie die Lage in der Bundesrepublik Deutschland zeigt. Unsachliche Entscheidungen sind daher von den Parteien in erheblichem Umfang auch dann nicht zu erwarten, wenn sie auf das Kündigungsrecht Einfluß nehmen. Das wird durch die Praxis der Staaten bestätigt, die eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung kennen oder kannten.⁸⁰⁰⁾

Nur wenn man die aufgezeigte Entwicklungsmöglichkeit der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle nicht für ausreichend hält, ist eine Fortentwicklung zu erwägen, die eine Verfassungsänderung einschliesse. Sinn einer solchen Entwicklung könnte nur sein,

797) vgl. insbesondere Werner WEBER, 142 f.
auch KRÜGER, 378 f.

798) vgl. KRÜGER, 375 f.

799) vgl. auch Peter SCHNEIDER, 26
TSATSOS, 43

800) vgl. oben S. 243 f.

Inkonsequenzen oder Gefahren der derzeitigen verfassungsrechtlichen Lage zu beseitigen.

Daß eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung beim Vertragsschluß nicht notwendig auch eine gleichartige Mitwirkung bei der Kündigung fordert,⁸⁰¹⁾ ist bei Behandlung der einzelnen Verfassungen schon hinreichend dargetan. Es genügt auch nicht, nur zu behaupten, eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung sei wegen der damit verbundenen Beschränkung der Rechte der Regierung vorteilhaft.⁸⁰²⁾ Diese Auffassung ist von einem Mißtrauen gegenüber jeder Regierungsentcheidung geprägt und sieht im Parlament den alleinigen Hüter des gemeinen Wohls. Das dürfte nicht mehr richtig sein. Im heutigen parlamentarisch-demokratischen Verfassungsstaat ist die Exekutive ebenso wie die Legislative demokratisch legitimiert. Sinn der Funktionsteilung zwischen ihnen ist nunmehr vorrangig die optimale Wahrnehmung der Staatsaufgaben, nicht mehr so sehr der Schutz des Volkes vor einer machthungrigen Exekutive.⁸⁰³⁾

Es ist vielmehr bei den einzelnen Vertragskategorien, bei denen dem Parlament seither ein Mitwirkungsrecht beim Vertragsabschluß eingeräumt wurde, zu fragen, welche sachlichen Gründe für eine über die allgemeine parlamentarische Kontrolle hinausgehende

801) vgl. S. 253 Nr. 2

S. 271 Nr. 1 mit Rückverweisungen

802) vgl. S. 271 Nr. 1

803) vgl. BÖCKENFÖRDE, 78 ff.

Mitwirkung bei der Kündigung sprechen könnten.

Für eine Mitwirkung scheiden dabei von vornherein folgende Vertragskategorien aus:⁸⁰⁴⁾ Das Parlament kann kein Interesse daran haben, an der Kündigung eines v. V. mitzuwirken, der dem Staat finanzielle Verpflichtungen auferlegte. Verträge, die Gebietsänderungen zum Gegenstand haben, können nach dem Vollzug nicht mehr gekündigt werden.⁸⁰⁵⁾

Es bleiben die v. V., die wegen ihres politischen Gewichts beim Abschluß zustimmungsbefürftig waren und die, die materiell Gesetzgebungsmaterien betreffen.

Eine Fortentwicklung des gegenwärtigen Verfassungsrechtes wäre hier in zwei Richtungen möglich:

- 1) Die Regierung könnte verpflichtet werden, das Parlament oder den auswärtigen Ausschuß vor jeder Kündigung eines politischen Vertrages im genannten Sinn oder eines v. V., der Gesetzgebungsmaterien betrifft, zu informieren und seine Meinung zu hören.⁸⁰⁶⁾

804) sofern die betreffenden v. V. nicht gleichzeitig unter eine der folgenden Kategorien fallen.

805) vgl. S. 86
S. 124

806) vgl. den weitergehenden Art 19 Abs. 3 der dänischen Verfassung von 1953, der eine Anhörung des auswärtigen Ausschusses vor jeder bedeutsamen Entscheidung in auswärtigen Angelegenheiten vorsieht; oben S. 17

Damit wäre die Regierung noch keiner speziellen parlamentarischen Mitwirkung wie beim Abschluß der betreffenden v. V. unterworfen; das Parlament könnte, wenn die Regierung auf ihrer Meinung beharrt, die Kündigung nicht verhindern. Vielmehr wäre nur die allgemeine parlamentarische Kontrolle dadurch wirksamer ausgestaltet, daß der Regierung eine Informationspflicht auferlegt würde.

Diese Lösung hätte den Vorteil, daß eine Kündigung wohl nur unwesentlich verzögert würde. Bei Information des auswärtigen Ausschusses könnten auch Bedenken wegen der öffentlichen Diskussion eines Kündigungsvorhabens nicht geltend gemacht werden.⁸⁰⁷⁾ Diese Fortentwicklung führte jedoch nur unwesentlich über eine wirksam gehandhabte allgemeine Kontrolle im seitherigen Sinne hinaus; sie lohnt daher nicht den Aufwand einer Verfassungsänderung.⁸⁰⁸⁾

- 2) Die Entwicklung könnte auch in der oben⁸⁰⁹⁾ aufgezeigten Richtung einzelner neuerer Verfassungen gehen. Dem Parlament könnte ein spezielles Mitwirkungsrecht im Falle der Kündigung bei einer oder beiden der genannten Vertragskategorien eingeräumt werden. Dann stände die Initiative zu einer Kündigung der Regierung zu. Das Parlament könnte die Zustim-

807) oben S. 270

808) vgl. zu diesem Gesichtspunkt in anderem Zusammenhang PARTSCH, Anwendung, 147

809) oben S. 232 f. (238 f.)

mung zu einem Kündigungsvorhaben erteilt oder versagen. Nach erteilter Zustimmung wäre die Regierung in der Entscheidung, ob nun gekündigt werden soll, frei.

Vornehmlich die Vor- und Nachteile einer solchen Fortentwicklung sind im folgenden zu untersuchen.

- I. Die Kündigung eines politischen Vertrages im genannten Sinn⁸¹⁰⁾ ist wie der Abschluß eine bedeutungsvolle Entscheidung für die auswärtigen Beziehungen des kündigenden Staates. Sofern die Kündigung nicht nur einer Neuregelung vorausgeht, kann sie die Beziehungen zu dem Partnerstaat(en) grundlegend verändern. Bisherige freundschaftliche Beziehungen können in Frage gestellt oder gar ins Gegenteil verkehrt werden. Die Kündigung erfordert in jedem Fall eine gründliche Abwägung der daraus entstehenden Vor- und Nachteile.

Schwerwiegende Entscheidungen dieser Art können seither von der Regierung allein nicht nur bei der Kündigung politischer Verträge getroffen werden, gleiches und höheres Gewicht kann die Anerkennung eines Staates, der Abbruch oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, eine Botschafterernennung oder -abberufung oder eine Änderung der Währungsparität haben.⁸¹¹⁾

810) S. 252 ; nicht nur i. S. von Art 59 GG

811) vgl. oben S. 254 Nr. 3

In all diesen Fällen kann eine falsche Regierungsentscheidung schwerwiegende Folgen haben. Bei einer gut funktionierenden allgemeinen parlamentarischen Kontrolle wird eine Regierung eine solche Entscheidung nicht ohne Absicherung gegenüber dem Parlament, dem sie verantwortlich ist, treffen. Eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung im hier interessierenden Fall der Kündigung könnte nur einen Mißbrauch des seither von der Regierung innegehabten Kündigungsrechtes dann verhindern wollen, wenn die allgemeine parlamentarische Kontrolle sich nicht mehr als wirksam erwiese. Einen solchen Mißbrauch konnte der Verfasser bei funktionierender allgemeiner parlamentarischer Kontrolle in keinem der untersuchten Fälle feststellen. Eine im Einklang mit dem Willen des Parlamentes geführte Regierung wird daher nicht zu einem Mißbrauch neigen.

Die Teilkündigung des Versailler Vertrages durch die deutsche Regierung⁸¹²⁾ erfolgte nach der Machtübernahme durch Hitler, als eine parlamentarische Kontrolle allgemein nicht mehr stattfand. Die Gefahr einer Wiederholung eines solchen Mißbrauches besteht heute auch auf lange Sicht nicht.

Vielmehr wäre eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung "politischer" Verträge

812) vgl. oben S. 47, wegen des Austritts aus dem Völkerbund vgl. unten S. 290, desgleichen wegen des Austritts Spaniens aus dem Völkerbund im Jahre 1926 (vgl. auch oben S. 229).

mit mehr Nachteilen als Vorteilen verbunden.⁸¹³⁾

Die Verzögerung der Entscheidung wird allerdings nur in seltenen Fällen zu einer Versäumung der Kündigungsfrist führen, da politische Verträge im genannten Sinn meist nicht kurzfristig kündbar sein werden. Immerhin zeigt die niederländische Regelung von 1953/56, daß der dortige Verfassungsgesetzgeber es für notwendig hielt, der Regierung im Interesse einer schnellen und wirksamen Handhabung des Kündigungsrechtes die Möglichkeit zu geben, ohne vorherige parlamentarische Zustimmung zu kündigen und damit das Parlament u. U. vor vollendete Tatsachen zu stellen.

Schwerer wiegt der Nachteil einer Verzögerung der Kündigungserklärung, wenn es sich um eine fristlose Kündigung aus allgemein völkerrechtlichen Gründen handelt. Hier wird in den meisten Fällen eine schnelle Entscheidung im Interesse des kündigenden Staates erforderlich sein. Erhebliche Verzögerungen durch eine verbindliche parlamentarische Mitwirkung könnten die fristlose Kündigung als Instrument der Retorsion unbrauchbar machen.

Schließlich ist ein Kündigungsvorhaben gerade in den Fällen, in denen die Kündigung erhebliches politisches Gewicht hat, nicht zu einer öffentlichen Diskussion im Parlament geeignet. Die Regierung wäre zur Offenle-

813) vgl. zum ff. auch S. 269 f.

gung der für die Kündigung maßgeblichen Erwägungen gezwungen. Eine sich in der parlamentarischen Diskussion abzeichnende abweichende Meinung einer beachtlichen Minderheit könnte den mit der Kündigung bezweckten Erfolg vereiteln, die Verhandlungsposition für einen Neuabschluß könnte dadurch verschlechtert werden, daß nach außen nicht nur ein staatlicher Wille erkennbar wäre. Schließlich könnte eine parlamentarische Diskussion, insbesondere wenn das Verhalten des Vertragspartners zu einer ordentlichen oder außerordentlichen Kündigung Anlaß gäbe, den Partner unnötig brüskieren und damit die auswärtigen Beziehungen über das mit der Kündigung bezweckte Maß stören.

Die allgemeine parlamentarische Kontrolle stellt daher insgesamt die günstigere und flexiblere Lösung dar.

Keinesfalls sollte eine spezielle parlamentarische Kontrolle über eine im Einzelfall politisch bedeutsame Kündigung erfolgen, wenn der betreffende v. V. bei seinem Abschluß nicht zustimmungsbedürftig war.⁸¹⁴⁾ Damit entstünde eine Rechtsunsicherheit bei der Entscheidung, ob ein solcher Fall vorlag, die zu nachteiligen Spannungen zwischen Regierung und Parlament führen könnte.

II. Für v. V., die Gesetzgebungsmaterien be-

814) vgl. oben S. 254 Nr. 3

treffen, gilt, soweit sie gleichzeitig politische Verträge im oben gebrauchten Sinne sind, das unter I. Gesagte. Auch hinsichtlich der Vor- und Nachteile einer speziellen parlamentarischen Mitwirkung kann auf I. verwiesen werden. Es ist insoweit nur noch zu untersuchen, ob bei dieser Vertragskategorie zusätzlich Gründe für eine spezielle parlamentarische Mitwirkung sprechen.

Die Entwicklung des Völkervertragsrechtes geht dahin, daß seither vom staatlichen Gesetzgeber geregelte Materien einer Regelung durch das Völkerrecht unterliegen.⁸¹⁵⁾ Dabei ist besonders auf das sich ständig ver-

815) Die folgenden Überlegungen gelten nicht

- a) für v. V., die zum Erlaß eines staatlichen Ausführungsgesetzes bestimmten Inhaltes verpflichten, weil hier der Wegfall der Völkerrechtsnorm die im Staate geltende Rechtsordnung unmittelbar nicht berührt (vgl. oben S. 8) so z. B. das Wechselgesetz vom 21. 6. 1933, RGBl. I, 399, und das Scheckgesetz vom 14. 8. 1933, RGBl. I, 597, die auf Grund des Abkommens zur Vereinheitlichung des Wechselrechtes vom 7. 7. 1930, RGBl. 1933 II 377, Art 1, und des Abkommens zur Vereinheitlichung des Scheckrechtes vom 19. 3. 1931, RGBl. 1933 II 537, Art 1, erlassen wurden.
 - b) wenn ohne solche völkerrechtliche Verpflichtung inhaltlich gleichbedeutende staatliche Rechtsnormen erlassen werden.
 - c) für unmittelbar anwendbare, an Rechtsanwendungsorgane und Rechtsunterworfenen gerichtete Völkerrechtsnormen, die von internationalen Organisationen erlassen werden (z. B. von den Europäischen Gemeinschaften) und die von den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht gekündigt, sondern nur im Verfahren ihrer Inkraftsetzung wieder aufgehoben werden können.
- (Fortsetzung siehe umseitig)

dichtende Netz normsetzender v. V. auf dem Gebiet des Sozial-, Wirtschafts- und Kulturrechtes hinzuweisen.⁸¹⁶⁾ Hier werden Gebiete notwendiger normativer Regelungen der Gestaltung durch das Parlament entzogen. Die in einem Staat geltende Rechtsordnung würde u. U. lückenhaft, wenn die Völkerrechtsnorm durch Kündigung ersatzlos wegfiel.⁸¹⁷⁾⁸¹⁸⁾

815) Fortsetzung

Hier ist eine parlamentarische Einwirkung nur durch Anträge an die Regierung, bei den Organen der internationalen Organisationen auf eine bestimmte Entscheidung hinzuwirken oder über die Abgeordneten, die gleichzeitig der parlamentarischen Körperschaft der internationalen Organisationen angehören, möglich. Die Überlegung zeigt, daß in Bereichen starker Integration die Frage einer Mitwirkung des Parlamentes bei der Kündigung v. V. an Bedeutung verliert und neue Formen der parlamentarischen Einwirkung gefunden werden müssen.

816) vgl. PARTSCH, Anwendung, 137
auch REICHLIN, 5, für die Schweiz

817) vgl. oben S. 271 Nr. 3

818) PARTSCH, Anwendung, 137, hat die Möglichkeit aufgezeigt, wie sich vom Standpunkt der Vollzugslehre aus eine Rechtslücke vermeiden läßt: Ein für vollziehbar erklärter v. V. mache entgegenstehendes Landesrecht nicht anwendbar, hebe es aber nicht auf; bei Wegfall des v. V. könne daher möglicherweise das frühere Landesrecht wieder anwendbar werden (vgl. S. 71 Anm. 204). Möglicherweise liegt auch in dieser Lösung eine Gefahr. Bei längerer Geltung des betreffenden v. V. könnten sich durch die Anwendung des v. V. die Verhältnisse derart geändert haben, daß das frühere Landesrecht ohne Novellierung keine sinnvolle Regelung mehr darstellte.

Diese Situation kann nicht nur dadurch eintreten, daß der eigene Staat kündigt. Vielmehr kann die Völkerrechtsnorm auch durch die Kündigung eines Vertragspartners⁸¹⁹⁾ wie auch aus allgemein völkerrechtlichen Gründen wegfallen. Diese Überlegung zeigt, daß die Gefahr einer Rechtslücke primär das Interesse des Parlamentes an der Aufrechterhaltung der im Staate geltenden Rechtsordnung im seitherigen Umfange betrifft. Ein spezielles Mitwirkungsrecht, das dem Parlament nur erlaubte, eine Kündigung durch die eigene Regierung zu verhindern, wäre aus den angegebenen Gründen ein ungeeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.

Eine Lösung kann nur dadurch gefunden werden, daß das Parlament die bisherigen Völkerrechtsnormen als staatliche Rechtssätze aufrechterhält⁸²⁰⁾ oder ein inhaltlich ähnliches Gesetz verabschiedet.

Zusammenfassend ist folgendes festzustellen:

Die Verwirklichung des Prinzips der Demokratie erfordert grundsätzlich nicht, dem Parlament verbindliche Mitwirkungsrechte bei der Kündigung v. V. zu geben. Die allgemeine parlamentarische Kontrolle hat sich insoweit als ausreichend erwiesen. Die Beweglichkeit der Exekutive im zwischenstaatlichen Verkehr braucht daher bei der Kündigung v. V. nicht nach dem Vorbild einzelner neuerer Verfassungen beschränkt zu werden.

819) das gilt nicht für multilaterale v. V.,
vgl. S. 23

820) vgl. das Beispiel oben S. 80

III Sonderfälle

Es ist im Zusammenhang mit der Frage, welcher Rang⁸²¹⁾ v. V. in der staatlichen Rechtsordnung zukommen soll, für ganz wenige, grundlegende (multilaterale) Abkommen der Vorschlag gemacht worden, Art 59 GG wie folgt zu ändern:⁸²²⁾

"Art 59 Abs. 1 (wie bisher)

Abs. 2 (wie bisher Abs. 2 S. 1)

Abs. 3 Bei Verträgen des Völkerverfassungsrechts und bei grundlegenden Vertragswerken zum Schutze der Würde des Menschen kann die Zustimmung mit der Maßgabe erteilt werden, daß diese Verträge bei der Anwendung im innerstaatlichen Bereich den Bundesgesetzen vorgehen. In diesen Fällen ist die Zustimmung in dem für Grundgesetzänderungen vorgesehenen Verfahren zu erteilen.

Abs. 4 (wie bisher Abs. 2 S. 2)"

Damit sollen diese Verträge rangmäßig höher als das einfache Gesetzesrecht und das übrige Vertragsrecht, aber mit Rang unter dem Verfassungsrecht eingestuft werden. Die Abkommen sollen damit der Verfügung des einfachen Gesetzgebers entzogen werden.

Unter Verträgen des Völkerverfassungsrechts und grundlegenden Vertragswerken zum Schutze der Würde des Menschen werden v. V. verstanden, die sich auf Materien beziehen, die innerstaatlich in der Ver-

821) vgl. oben S. 9

822) PARTSCH, Anwendung, 99 (101) zu Frage XIV, 3 der 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht

fassung geregelt zu werden pflegen und die dem Ziele dienen, die Verfassungsordnung der beteiligten Staaten einander anzugleichen. Als Beispiele werden die Europäische Menschenrechtskonvention, die Völkermordkonvention, die Genfer Rot-Kreuz-Abkommen, ferner die Gründungsverträge wichtiger internationaler Organisationen, wie der Organisation der Vereinten Nationen und der europäischen Gemeinschaften, genannt. Ein praktisches Bedürfnis dafür bestehe am stärksten bei der Europäischen Menschenrechtskonvention, deren innerstaatliche Wirkung angesichts der Tatsache, daß ihr überwiegend nur ein Rang zugeschrieben werde, der dem eines schlichten Bundesgesetzes entspreche, verhältnismäßig gering sei und dem mit ihr verfolgten Ziele nicht entspreche.

Zwar hat die 1. Studienkommission der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht zu diesem Vorschlag nicht abschließend Stellung genommen. Der Verfasser hält jedoch eine Prüfung im Rahmen der vorliegenden Arbeit dahin für erforderlich, ob die genannten oder ähnliche v. V. nicht auch hinsichtlich der Ausübung des Kündigungs(Rücktritts-)rechtes durch die Regierung besonders behandelt werden sollten. Wenn schon gewichtige Gründe dafür sprechen, die innerstaatliche Anwendung der betreffenden v. V. der Verfügung des einfachen Gesetzgebers zu entziehen, muß auch geprüft werden, ob hier nicht de lege ferenda zusätzliche Gründe gegen eine Ausübung des Kündigungsrechtes nach Ermessen der Regierung sprechen,

hinter denen die oben geltend gemachten Bedenken zurückzutreten haben.

- I. Im zweiten Teil sind schon einzelne vergleichbare Fälle behandelt worden, bei denen es in der Vergangenheit als notwendig angesehen wurde, die Exekutive bei der Kündigung durch eine parlamentarische Mitwirkung zu beschränken.

Bismarck⁸²³⁾ hatte ein Bündnis des Deutschen Reiches mit Österreich-Ungarn gefordert, das nicht "wie gewöhnliche Verträge kündbar, sondern der Gesetzgebung beider Reiche einverleibt und nur durch einen neuen Act der Gesetzgebung eines derselben lösbar wäre".

Ein Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Österreich, wie er durch das Wiener Zoll-Unions-Protokoll vom 19. 3. 1931 vorbereitet werden sollte,⁸²⁴⁾ hätte eine Kündigung nur auf Grund eines Gesetzes eines der Vertragspartner zugelassen.

In beiden Fällen lag der in Aussicht genommenen Regelung der Gedanke zugrunde, eine enge, auf die Dauer angelegte Bindung zum Vertragspartner zu schaffen. Die völkerrechtliche Bindung sollte so verfestigt werden, daß sie den Regierungen nicht erlaubte, aus kurzfristigen politischen Zweckmäßigkeitserwägungen her-

823) BISMARCK, Bd. II, 277
vgl. oben S. 30 Anm. 81)

824) oben S. 53 f.

aus den v. V. zu beenden.

Als grundlegendes Vertragswerk des Völkerverfassungsrechts bestand zwischen den beiden Weltkriegen die Völkerbundsakte. Der Austritt aus dem Völkerbund konnte, wie der Austritt vom 14. 10. 1935 durch Deutschland unter Hitler zeigt, am Anfang einer unheilvollen Entwicklung stehen.⁸²⁵⁾

Dem besonderen Rang der Völkerbundsakte innerhalb des Völkervertragsrechtes trug die Schweiz im Bundesbeschluß vom 16. 5. 1920 Rechnung.⁸²⁶⁾ Eine Kündigung gemäß Art 1 Abs. 3 und ein Rücktritt gemäß Art 26 Abs. 1 und 2 der Völkerbundsakte konnte nur im Verfahren der Verfassungsänderung herbeigeführt werden. Sie mußten von der Bundesversammlung, von Volk und Ständen beschlossen werden. Dabei war der Bundesrat nicht nur durch ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht hinsichtlich der Ausübung des Kündigungsrechtes beschränkt; vielmehr übten Bundesversammlung und Volk selbst auswärtige Gewalt aus.

Der Grund für diese Entscheidung war der, daß Kündigung und Rücktritt Akte von großer Bedeutung waren, die in ihren Konsequenzen schwerer wiegen konnten als der Beitritt; weiterhin, daß der anlässlich des Beitritts von Volk und Ständen geäußerte "oberste Staatswille" negiert wurde.

825) vgl. oben S. 47

826) vgl. oben S. 217 f.

Aus ähnlichen Erwägungen heraus bestimmte die spanische Verfassung von 1931,⁸²⁷⁾ daß eine Kündigung der oder ein Rücktritt von der Völkerbundsakte nur auf Grund eines besonderen, mit absoluter Mehrheit von der Cortes zu verabschiedenden Gesetzes, das zur Volksabstimmung gebracht werden konnte, erfolgen durfte.

- II. Gegenwärtig besteht eine Reihe ähnlicher Vertragswerke des Völkerverfassungsrechtes sowie grundlegende Vertragswerke zum Schutze der Würde des Menschen, die dazu dienen, die Verfassungsordnung der beteiligten Staaten einander anzugleichen.⁸²⁸⁾ Diese Vertragswerke sollen die beteiligten Staaten dauerhaft einander näherbringen. Ein Rücktritt, der zu einer Negierung der damit erreichten Fortentwicklung eines Teiles der Völkerrechtsgemeinschaft führte, sollte nur aus ganz schwerwiegenden Gründen erfolgen.

Als solche Vertragswerke sind insbesondere anzusehen:

1. Die Satzung der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1945⁸²⁹⁾

827) vgl. oben S. 229 f.
hinzu kam noch der von der Cortes nicht gebilligte Austritt von 1926.

828) vgl. auch oben S. 46 f., 72
S. 164

829) englisch: Everyman's United Nations, 539 ff.

2. Die Satzung des Europarates vom 5. 5. 1949⁸³⁰⁾
3. Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951⁸³¹⁾
4. Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957⁸³²⁾
5. Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. 3. 1957⁸³²⁾
6. Der Nordatlantikvertrag vom 4. 4. 1949 in der Fassung vom 15. 10. 1951⁸³³⁾ und der Brüsseler Vertrag vom 17. 3. 1948 in der Fassung vom 23. 10. 1954 (Westeuropäische Union)⁸³³⁾

Diese beiden v. V. fallen zwar wohl nicht unter die Verträge des Völkerverfassungsrechtes. In ihrer Bedeutung für die beteiligten Staaten stehen sie den anderen jedoch nicht nach.

7. Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. 1. 1963⁸³⁴⁾

830) BGBl. 1950 I 263, Neubekanntmachung mit Änderungen

BGBl. 1954 II 1126; Änderungen

BGBl. 1958 II 224

1962 II 10

831) BGBl. 1952 II 445, 978

Änderungsvertrag vom 27. 10. 1956,

BGBl. II 1874

832) BGBl. 1957 II 753

833) BGBl. 1955 II 256, 630

834) BGBl. 1963 II 705

8. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950⁸³⁵⁾

Für die Kündigung dieser Vertragswerke gilt folgendes:

ZU 1: Die Satzung der Vereinten Nationen sieht anders als die Völkerbundsakte kein vertragsmäßiges Rücktrittsrecht vor.⁸³⁶⁾ Die Generalversammlung kann nur selbst auf Empfehlung des Sicherheitsrates ein Mitglied ausschließen, wenn es beharrlich die Grundsätze der Satzung verletzt, Art 6. In demselben Verfahren können die Mitgliedsrechte eines Staates suspendiert werden, wenn gegen ihn Sanktionen des Sicherheitsrates laufen, Art 5. Der Bericht des 1. Ausschusses der Konferenz von San-Francisco vom 24. 6. 1945 (Doc. 1178) hält jedoch einen Rücktritt unter folgenden Voraussetzungen für möglich: Wenn außerordentliche Umstände ein Mitglied dazu drängen, insbesondere bei Versagen der Organisation bei der Aufrechterhaltung des Friedens oder bei Verletzung von Recht und Gerechtigkeit durch die Organisation; weiter dann, wenn ein Mitglied mit einer wirksam werdenden Satzungsänderung nicht einverstanden ist - ähnlich Art 26 Abs. 2 Völkerbundsakte - oder wenn eine beschlossene Satzungsänderung nicht von der erforderlichen Zahl von Mitgliedstaaten rati-

835) BGBl. 1952 II 685, 953

836) vgl. zum folgenden MÜNCH, 495
und den Rücktritt INDONESIENS, Notenwechsel
vom 20. 1. 1965/21. 2. 1965;
Archiv des Völkerrechts 13 (1966) 119

fiziert wurde.

ZU 2: Die Satzung des Europarates sieht in Art 7 einen jederzeit möglichen Rücktritt vor. Innerhalb der ersten 9 Monate eines Rechnungsjahres ist er zu dessen Ende, innerhalb der letzten 3 Monate zum Ende des nächsten möglich.

Art 8 bringt eine ähnliche Regelung wie Art 5 und 6 der Satzung der Vereinten Nationen: Einem Mitglied, das sich eines schweren Verstoßes gegen Art 3 (Menschenrechte, Ziele des Europarates) schuldig macht, kann sein Recht auf Vertretung vorläufig abgesprochen werden; ferner kann es vom Ministerkomitee aufgefordert werden, gemäß Art 7 auszutreten. Wird dieser Aufforderung nicht Folge geleistet, so kann das Ministerkomitee beschließen, daß das betreffende Mitglied von einem vom Ministerkomitee zu bestimmenden Zeitpunkt an dem Europarat nicht mehr angehört.

ZU 3 - 5: Der Montanunionsvertrag (Art 96), der EWG-Vertrag (Art 236) und der Euratom-Vertrag (Art 204) enthalten lediglich Revisionsklauseln. Der EWG-Vertrag (Art 240) und der Euratom-Vertrag (Art 208) sind auf unbestimmte Zeit, der Montanunionsvertrag (Art 97) auf 50 Jahre abgeschlossen. Ein vertraglicher Rücktritt ist nicht vorgesehen.

Das kann einen außerordentlichen Rücktritt wegen Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft nicht ausschließen. Weiterhin nicht einen Rücktritt, mit dem

sich die anderen Vertragspartner einverstanden erklären.⁸³⁷⁾ Es wird allerdings schwierig sein, die Voraussetzungen für einen Rücktritt wegen Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft festzustellen. Art 6 der Satzung der Vereinten Nationen und Art 8 der des Europarates könnten dafür Anhaltspunkte geben. Es wäre der Fall denkbar, daß ein Mitglied sich beharrlich weigert, die Verträge zu erfüllen oder die Arbeit der Gemeinschaften über lange Zeit boykottiert. Es mag nun fraglich sein, ob schon das allgemeine Völkervertragsrecht gestattet, wie Art 6 der Satzung der Vereinten Nationen und Art 8 der des Europarates es ausdrücklich vorsehen, die Mitgliedschaftsrechte des vertragsuntreuen Partners zu suspendieren oder diesen sogar auszuschließen.⁸³⁸⁾ Ein solcher Satz des allgemeinen Völkervertragsrechtes würde verhindern, daß das Verhalten eines Mitgliedes die Durchführung des Vertrages zwischen den anderen Mitgliedern unmöglich macht. Jedenfalls muß jedem vertragstreuen Mitglied, wenn es zu einer solchen

837) vgl. oben S. 22 ff.

a. A. für den Montanunionsvertrag
CARSTENS, 4, wegen des von den Vertragsstaaten verfolgten Zwecks eines Zusammenwachsens der nationalen Kohle- und Stahlmärkte zu einem europäischen Markt, mit weiteren Nachweisen

gl. A.

BINDSCHEDLER, 38 ff., 201

VERDROSS-ZEMANEK, 279, 280, 116 ff. (4. Aufl.)

838) ähnlich Art XV, Abschnitt 2, Bretton-Woods-Abkommen, BGBl. 1952 II 637, 728

Suspension oder einem Ausschluß nicht kommt, das Recht gegeben werden, vom Vertrage zurückzutreten.

Weiterhin könnte, wenn ein nur von der Mehrheit, nicht von allen Mitgliedern ratifizierter Revisionsvertrag nicht wirksam wird, an die Zulässigkeit des Rücktritts gedacht werden.

ZU 6: Der Nato-Vertrag ist gemäß Art 13 auf 20 Jahre abgeschlossen. Danach ist er mit einjähriger Frist kündbar. Der Vertrag über die Westeuropäische Union ist nach Art 12 Abs. 3 auf 50 Jahre abgeschlossen; danach ist er mit einjähriger Frist kündbar.

Wegen eines außerordentlichen Rücktritts kann auf das oben zu 3 - 5 Gesagte verwiesen werden.

ZU 7: Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag sieht keine Kündigung vor. Eine außerordentliche Kündigung muß aber als zulässig angesehen werden.⁸³⁹⁾

ZU 8: Die europäische Menschenrechtskonvention sieht in Art 65 Abs. 1 nach fünf Jahren Geltung für einen Mitgliedstaat eine Kündigung mit sechs Monaten Frist vor; nach Art 65 Abs. 4 kann eine Teilkündigung für Gebiete erfolgen, für deren internationale Beziehungen ein Mitglied verantwortlich ist und für die es gemäß Art 63 die Konvention für anwendbar erklärt hat.

839) vgl. oben S. 22 ff.
und die Drohung de GAULLE's
oben S. 120 Anm. 343)

Verfassungen, die eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung nicht kennen, lassen theoretisch eine Kündigung der oder einen Rücktritt von den genannten Vertragswerken zu, ohne daß das Parlament auch nur gehört wird. Die Drohung de Gaulle's, den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag zu kündigen,⁸⁴⁰⁾ hätte, wenn Art 28 Satz 3 der Verfassung von 1946 noch in Kraft gewesen wäre, ein wesentlich geringeres Gewicht gehabt. Es wäre die Frage gewesen, ob er für diese Kündigung in der Nationalversammlung die notwendige Mehrheit gefunden hätte. Das gleiche gilt für eine mögliche Kündigung des Natovertrages durch Frankreich.

Oben⁸⁴¹⁾ ist allerdings dargelegt, daß es bei wirk-samer allgemeiner parlamentarischer Kontrolle nicht wahrscheinlich ist, daß eine Regierung gegen den Willen des Parlamentes von einem der genannten Vertragswerke zurücktritt oder es kündigt. Wegen des ganz besonderen Gewichts dieser v. V. für die auswärtigen Beziehungen der Mitgliedstaaten und um zu dokumentieren, daß mit ihnen ein Weg beschritten wird, von dem es kein Zurück in den vorvertraglichen Zustand mehr geben sollte, empfehle sich hier aber eine ähnliche Regelung, wie sie Bismarck vorgeschlagen, das Wiener Zollunions-Protokoll vorgesehen und wie sie die Schweiz und Spanien für die Völkerbundsakte getroffen hatten. Es sollte damit vor allem

840) vgl. oben S. 120 Anm. 343)

841) S. 280 f.

festgestellt werden, daß es sich dabei nicht nur um Gestaltung der auswärtigen Beziehungen durch die hierfür verantwortliche Regierung handelt, sondern um eine Fortentwicklung des Völkerverfassungsrechts, dessen Geltung nicht vom Willen eines Staatsorganes abhängen sollte. Der mit solchen Vertragswerken beschrittene Weg der Integration sollte nur mit Zustimmung der Volksvertretung wieder verlassen werden.

Gegenüber den genannten Gründen müssen die gegen eine parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung vorgebrachten Bedenken zurücktreten. Die durch eine parlamentarische Mitwirkung eintretende Verzögerung der Abgabe der Kündigungserklärung kann in diesen Fällen in Kauf genommen werden. Ebenso müssen die Nachteile, die aus der öffentlichen parlamentarischen Diskussion des Kündigungsvorhabens entstehen können, hingenommen werden. Eine verantwortungsbewußte Regierung, die bei der vorgeschlagenen parlamentarischen Mitwirkung das Initiativrecht behielte, wird eine Kündigung dieser Vertragswerke nur vorschlagen, wenn die Voraussetzungen für eine weitere Mitgliedschaft schon so offensichtlich entfallen sind, daß auch eine parlamentarische Diskussion über die Kündigung die außenpolitischen Verhältnisse nicht mehr verschlechtern kann.

Der Verfasser schlägt daher vor, die jeweiligen Verfassungen dahin zu ergänzen, daß die genannten Vertragswerke nur mit Zustimmung der bei ihrem Ab-

schluß mitwirkungsberechtigten parlamentarischen Körperschaften gekündigt werden dürfen oder eine Rücktrittserklärung abgegeben werden darf.

Für das GG empfiehlt der Verfasser folgende Ergänzung von Art 59:

Bei Verträgen des Völkerverfassungsrechts, bei grundlegenden Vertragswerken zum Schutze der Würde des Menschen sowie bei sonstigen grundlegenden politischen Verträgen bedarf die Beendigung durch oder mit Einwilligung des Bundespräsidenten der vorherigen Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.

Der Vorschlag bezieht sich nicht nur auf die Kündigung (oder den Rücktritt). Er nimmt insoweit das Ergebnis des folgenden Paragraphen vorweg.

§ 12 MUTUUS CONSENSUS UND ANDERE DER
KÜNDIGUNG SACHLICH NAHESTEHENDE
FÄLLE DER BEENDIGUNG VÖLKERRECHT-
LICHER VERTRÄGE

Zusammenfassend ist festzustellen, was sich für die der Kündigung nahestehenden Fälle der Beendigung v. V. auf Grund der Untersuchung ergibt.

Das allgemeine Völkervertragsrecht gibt einem Staat bei Vertragsverletzung durch die Gegenseite die Befugnis, einen v. V. zu suspendieren.⁸⁴²⁾ Hinsichtlich des Rechtes des Parlamentes auf Mitwirkung hatte die französische Verfassung von 1946 die Suspension der Kündigung gleichgestellt.⁸⁴³⁾ Das muß aus den folgenden Gründen, falls das Verfassungsrecht nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt, allgemein gelten.⁸⁴⁴⁾

Die Suspension ist nur ein minus gegenüber der bei Vorliegen der gleichen Voraussetzungen ebenfalls zulässigen Kündigung. Zwar beendet sie einen v. V. nicht endgültig. Falls jedoch die Suspension nicht für eine bestimmte Zeitspanne ausgesprochen wird, ist unsicher, ob der betreffende v. V. jemals wieder anwendbar wird. Die Wirkung für die vertragsanwendenden Organe ist die gleiche wie bei einer Kündigung. Deshalb

842) vgl. oben S. 11

843) oben S. 113

844) oben S. 41

S. 97, 113, 118

S. 145, 179

S. 207

müssen sich die Kompetenzen auch wie dort bestimmen.

Sofern das Verfassungsrecht eine parlamentarische Mitwirkung bei Ausübung des Kündigungsrechtes vorsieht, wird dadurch die Suspension erschwert; eine elastische und schnelle Reaktion auf eine Vertragsverletzung wird schwierig. Bei einer Neueinführung dieses Mitwirkungsrechtes empfehle es sich, die Suspension ausdrücklich davon auszunehmen. Art 64, 62 Abs. 1 d) der niederländischen Verfassung von 1953/56 ermöglichten allerdings ebenfalls eine schnelle Regierungsentscheidung.

Die Rücknahme einer Kündigungserklärung⁸⁴⁵⁾ gestattet das allgemeine Völkervertragsrecht mit Einwilligung des Vertragspartners. Soweit die Verfassung keine parlamentarische Mitwirkung bei Ausübung des Kündigungsrechtes vorsieht, besteht auch kein Anlaß, die Regierung bei der Rücknahme einer Kündigungserklärung zu beschränken.

Gleiches gilt aber auch für die Verfassungen, die eine solche Mitwirkung vorsehen.⁸⁴⁶⁾ Das Mitwirkungsrecht gibt den Parlamenten nur die Befugnis, eine Kün-

845) vgl. oben S. 11
Beispiele: S. 41
S. 101
S. 179
S. 208

846) Ausnahmen: oben S. 80
S. 159, 179

digung zu verhindern. Die Abgabe der genehmigten Kündigungserklärung können sie nicht erzwingen. Es steht der Regierung daher frei, die einmal abgegebene Erklärung wieder zurückzuziehen.

Gleiches gilt für die Einwilligung in die Rücknahme der Kündigungserklärung.⁸⁴⁷⁾ Das parlamentarische Mitwirkungsrecht berührt eine Erklärung der Regierung, durch die der betreffende v. V. lediglich aufrechterhalten wird, nicht.

Die Kompetenz, zeitweise oder für immer auf die aus einem v. V. zustehenden Rechte zu verzichten, ist wie die Kompetenz zur Ausübung des Kündigungsrechtes zu behandeln. Ist die Regierung insoweit durch ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht beschränkt, so gilt das auch für den Verzicht.⁸⁴⁸⁾ Das Parlament hat dann das Recht, die Beendigung eines v. V. zu verhindern. Das muß entsprechend für die teilweise Beendigung durch Verzicht auf vertragliche Rechte gelten. Hat es hingegen dieses Recht nicht, so kann es auch nicht den Untergang einzelner vertraglicher Rechte verhindern.

Durch *mutuus consensus*⁸⁴⁹⁾ endigt ein v. V.

847) vgl. oben S. 12

Beispiele; S. 50

S. 180

848) vgl. oben S. 12

Beispiele: S. 208, S. 97

849) vgl. oben S. 12

Beispiele: S. 41, 50, 76

S. 82, 98, 114

S. 128, 143, 153, 181

S. 209

ebenso wie durch eine rechtmäßige Kündigung. Ohne Rücksicht darauf, daß diese Aufhebung in Vertragsform erfolgt, muß im Hinblick auf die Wirkung des Aufhebungsvertrages die Kompetenz zu seinem Abschluß mit der zur Vornahme einer Kündigung übereinstimmen. Hat daher das Parlament das Recht, die Kündigung eines Vertrages durch Versagung der Zustimmung zu verhindern, so muß ihm auch ein reiner Aufhebungsvertrag vor dem verbindlichen Abschluß zur Zustimmung vorgelegt werden. Besteht ein solches Mitwirkungsrecht nicht, so ist der reine Aufhebungsvertrag auch dann zustimmungsfrei, wenn er einen bei seinem Abschluß zustimmungsbedürftigen v. V. aufhebt.

Unzeitige oder nach dem Vertrag oder dem allgemeinen Völkervertragsrecht nicht zulässige Kündigungen⁸⁵⁰⁾ können nur mit Einwilligung des Vertragspartners wirksam werden. Der betreffende v. V. endet in diesen Fällen nicht auf Grund einer einseitigen Willenserklärung, sondern durch Willenseinigung, also durch mutuus consensus. Es gilt daher das hierfür Gesagte.

Für eine vertraglich vorgesehene⁸⁵¹⁾ Teilkündigung ergeben sich keine Besonderheiten, hier gilt

850) vgl. oben S. 12 und
S. 210

851) vgl. z. B. Art 65 Abs. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention hinsichtlich des Geltungsbereiches, oben S. 296

das zur Kündigung Gesagte. Eine vertraglich nicht vorgesehene Teilkündigung⁸⁵²⁾ kann nur mit Einwilligung des Kündigungsempfängers wirksam werden. Auch hier endigt ein Vertragsteil nicht durch einseitige Willenserklärung, sondern durch mutuus consensus. Es gelten daher die oben angestellten Überlegungen. Eine Unterscheidung zwischen einem Teilaufhebungsvertrag, der sich auf die Aufhebung von Pflichten beschränkt, und einem solchen, der auch oder nur Rechte aufhebt, ist nicht möglich. Abgesehen von den Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich daraus ergeben würden, gelten für eine Mitwirkung des Parlamentes an der Aufhebung von Rechten dieselben Überlegungen wie beim einseitigen Verzicht.

852) vgl. S. 13
Beispiele: S. 181
S. 211

§ 13 DIE VERÖFFENTLICHUNG VON
KÜNDIGUNGSEKKLÄRUNGEN

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Kündigungserklärungen ergeben, sind schon bei den einzelnen Verfassungen behandelt worden. Hier soll zu dem Fragenkreis nochmals zusammenfassend Stellung genommen werden.

Keine der behandelten Verfassungen enthält eine Vorschrift, nach der Kündigungserklärungen zu veröffentlichen wären. Es bestehen und bestanden dafür auch außerhalb des Verfassungsrechts keine Rechtsnormen.

Soweit einige der behandelten Verfassungen eine Zustimmung des Parlamentes zu Kündigungen vorsehen, ist nur der Zustimmungsakt, nicht die einzelne Kündigung zu veröffentlichen. Auch das gilt uneingeschränkt nur, soweit Zustimmung durch Gesetz erfolgt.

Die ohne gesetzliche Anordnung erfolgten Bekanntmachungen der Kündigungserklärungen und des Zeitpunktes des Außerkrafttretens eines v. V. haben nach ganz h. M. nur deklaratorische Bedeutung.⁸⁵³⁾ Jedes ver-

853) abweichende Auffassungen vgl. S. 89, S. 165
Für Polen sah ein Gesetz von 1927 zwingend die Publikation der Kündigungserklärungen vor. Der oberste Verwaltungsgerichtshof hielt in der Entscheidung vom 15. 5. 1931 eine Kündigung, die nicht publiziert war, für (innerstaatlich) unwirksam. Federowic and another v. Minister of Finance, Annual Digest, 1931/32 no. 197
zit. auch bei ROUSSEAU, Principes, 529

tragsanwendende Organ ist zur selbständigen Prüfung dahin berechtigt und verpflichtet, ob der betreffende v. V. außer Kraft getreten ist.

In der Vergangenheit erfolgten diese Publikationen zum Teil erst nach dem völkerrechtlichen Außerkrafttreten eines v. V. Der Verfasser konnte Zeiträume bis zu 20 Jahren zwischen Außerkrafttreten und Publikation feststellen.⁸⁵⁴⁾ Außerdem wurden teilweise Kündigungserklärungen nur lückenhaft publiziert.⁸⁵⁵⁾ Dadurch kam es zur Anwendung bereits außer Kraft befindlicher v. V.

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit⁸⁵⁶⁾ ist es unerlässlich, daß Kündigungserklärungen, die durch den eigenen Staat oder durch einen Vertragspartner abgegeben werden, publiziert werden. Ebenso muß sich der Zeitpunkt des Außerkrafttretens aus einer Publikation ergeben. Solche Publikationen sind aber nur sinnvoll, wenn sie vor dem völkerrechtlichen Außerkrafttreten des betreffenden Vertrages erfolgen. Damit Klarheit über den einen Staat verpflichtenden Bestand an v. V. besteht, müßte auch jede sonstige Beendigung⁸⁵⁷⁾ v. V. veröffentlicht werden.⁸⁵⁸⁾ Bei zweifelhaften Endigungsgründen könnte das in der Publikation zum Ausdruck kommen.

854) vgl. z. B. oben S. 72 f., 135 f.

855) vgl. oben S. 89, 110, 126

856) vgl. PARTSCH, Anwendung, 138

857) vgl. oben S. 22 f., 10 f.

858) vgl. den Gesetzgebungsvorschlag oben S. 89

Dieses Ziel ist ohne Erlaß gesetzlicher Vorschriften zu erreichen.

Eine darüber hinausgehende Anordnung der Publikation mit konstitutiver Bedeutung ist auch de lege ferenda nicht zu empfehlen. Sie würde zwar der Rechtssicherheit dienen; gleichzeitig führte sie aber u. U. zur Anwendung eines völkerrechtlich außer Kraft befindlichen Vertrages über den Zeitpunkt hinaus, da der andere Vertragspartner gebunden wäre.⁸⁵⁹⁾

859) eine solche Regelung wäre auch nur vom Standpunkt der Transformationslehre aus zu erklären, vgl. oben S. 7

§ 14 VÖLKERRECHTLICHE BEDEUTUNG DER
PARLAMENTARISCHEN MITWIRKUNG BEI
DER KÜNDIGUNG

Es gehört zu den häufig erörterten Fragen, ob die in einer Verfassung vorgesehene parlamentarische Mitwirkung beim Vertragsschluß völkerrechtliche Bedeutung habe; ob also ein v. V., der von der Regierung ohne die nach der Verfassung erforderliche parlamentarische Mitwirkung abgeschlossen wurde, völkerrechtlich verbindlich sei.⁸⁶⁰⁾

Eine Meinung hält auch insoweit den Satz Ulpian⁸⁶¹⁾ für gültig: "Qui cum alio contrahit, vel est vel debet esse non ignarius conditionis ejus." Da das Völkerrecht keine Normen über die Kompetenz zum Vertragsschluß enthalte, sei jede verfassungsrechtliche Norm über die Willensbildung beim Vertragsschluß beachtlich.⁸⁶²⁾

860) vgl. den ausführlichen Nachweis aus Lehre und Praxis bei ZELLE, a. a. O. und aus der internationalen Rechtsprechung

P. C. I. J. Ser. A/B No. 53 (1933)
(Eastern Greenland Case)

P. C. I. J. Ser. A/B No. 46 (1932)
(Free Zones of Upper Savoy)

P. C. I. J. Ser. A No. 5 (1925)
(Mavromatis Jerusalem Concessions)

861) L. 19 Dig. de div. reg. 50, 17

862) vgl. z. B. DAHM, Bd. III, 21 ff.

ANSCHÜTZ, Art 45 Anm. 7 b

FLEINER-GIACOMETTI, 819

GUGGENHEIM, 62, 64 Anm. 53

ROUSSEAU, Théorie, 90

SCELLE, Manuel, 608/9

WENGLER, 315

OPPENHEIM-LAUTERPACHT, Bd. I, 799

auch Reichsinnenminister Dr. PREUSS,
Bericht, 282

Eine zweite Meinung hält es für unzumutbar, daß sich ein Vertragspartner mit verfassungsrechtlichen Beschränkungen eines anderen auseinandersetzen müsse; jeder Vertragspartner müsse auf die Einhaltung dieser Vorschriften durch den anderen vertrauen dürfen. Eine Nachprüfung stelle darüber hinaus eine Einmischung in innere Angelegenheiten dar.⁸⁶³⁾

Eine dritte, vermittelnde Meinung hält nur bei ganz offenkundigen Verstößen gegen die von der Verfassung vorgeschriebene parlamentarische Mitwirkung den Mangel für völkerrechtlich beachtlich. Schwierige verfassungsrechtliche Untersuchungen seien dem Vertragspartner aber nicht zuzumuten. In diesen Fällen müsse er auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorschriften vertrauen können.⁸⁶⁴⁾

In der Praxis kommt dieser Frage allerdings keine allzu große Bedeutung mehr zu, da in den Ratifikations-

863) vgl. z. B. BURCKHARDT, Kommentar, 673
- , Wirkung, 157

DELBEZ, Manuel, 186

HATSCHEK, Völkerrecht, 229

STIER-SOMLO, 662

MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG, Art 59, Rdnr. 18, 28
auch Abg. Dr. v. MANGOLDT in der 9. Sitzung
des Ausschusses für die Organisation des Bundes
im Parlamentarischen Rat, zit. in:
Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. I, 16

864) vgl. z. B. BERBER, 435
MOSLER, Wirkung, 165 f.
auch Schriftsatz des Bundesjustizministeriums
vom 29. 2. 1952 in:
Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. I, 15 f.

klauseln vieler v. V. die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Bedingung der Wirksamkeit des Vertrages gemacht wird.⁸⁶⁵⁾ Art 12 Abs. 1 der schwedischen Verfassung von 1809 mit Änderungen bis 1953 verpflichtet die schwedische Regierung sogar, eine solche Klausel in Verträge aufnehmen zu lassen.

Sofern eine Verfassung eine Kündigung nur mit Zustimmung des Parlamentes zuläßt, stellt sich die gleiche Frage. Auch hier wird von einzelnen angenommen, die Kündigung sei unwirksam, wenn das kündigende Organ offensichtlich unzuständig ist, das heißt, wenn die Kündigung offensichtlich eine parlamentarische Zustimmung voraussetzt.⁸⁶⁶⁾ Es muß aber selbst in diesen Fällen die fehlende parlamentarische Zustimmung unbeachtlich sein. Das Bedürfnis des Vertragspartners nach Schutz seines Vertrauens auf die Wirksamkeit einer Kündigung, die von der nicht allein zuständigen Regierung vorgenommen wur-

865) vgl. z. B. Art 108 UNO-Satzung
Art 99 Montanunionsvertrag
Art 247 EWG-Vertrag
Art 224 Euratom-Vertrag
III Nr. 5 deutsch-französischer Freundschaftsvertrag von 1963

866) BERBER, 452
WENGLER, 315
differenzierend ROLIN, 427, der die parlamentarische Mitwirkung bei der Kündigung dann für völkerrechtlich beachtlich halten will, wenn die Mehrzahl der Staaten eine entsprechende Beschränkung der Regierung eingeführt hätte, vgl. hierzu auch BLECKMANN 329, der m. E. die Ausführungen ROLIN's mißverst.

de, ist größer als beim Vertragsschluß. Er muß sich auf eine baldige Beendigung einstellen, beim Vertragsschluß hingegen steht er erst am Anfang der Vertragsbeziehungen und kann warten, ob von der Gegenseite Bedenken gegen die Gültigkeit des Vertrages erhoben werden. Hinzu kommt noch, daß immer fraglich sein dürfte, was ein offenkundiger Verstoß ist. Eine Unsicherheit in dieser Frage bringt bei der Kündigung mehr Nachteile als beim Vertragsschluß.

LEBENS LAUF

Am 11. Januar 1940 wurde ich in Zell (Allgäu) geboren. Ich bin der Sohn der Eheleute Dr. jur. Julius Diehl, Ministerialdirigent im Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau in Mainz, und Anna-Katharina-Luise Diehl geb. Hellenthal.

Vom Herbst 1946 bis Ostern 1950 besuchte ich die Volksschule, von Ostern 1950 bis Herbst 1955 das Naturwissenschaftliche Gymnasium in Zweibrücken, danach das Gymnasium am Kurfürstlichen Schloß in Mainz, wo ich am 5. Februar 1959 die Reifeprüfung ablegte.

Vom Sommer-Semester 1959 bis zum Winter-Semester 1962/63 studierte ich die Rechtswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz und an der Freien Universität Berlin. Ich legte am 19. Juni 1963 die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt in Mainz ab. Am 5. August 1963 trat ich den Vorbereitungsdienst als Gerichtsreferendar an und bestand am 24. November 1966 die große juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt in Mainz.

Am 2. Januar 1967 ernannte mich das Land Rheinland-Pfalz zum Regierungsassessor im Finanzdienst. Am 27. Februar 1967 legte ich die mündliche Doktor-Prüfung ab.

